

La situazione, nel 2000, è rimasta pressoché invariata, anche se dalle relazioni del SE.C.IN. si intravede un approccio più vicino alla funzione di controllo strategico (si ricorda che attualmente, al fine di evitare soluzioni di continuità nel sistema di controllo interno, il Servizio opera in regime di proroga delle precedenti funzioni).

Del resto, dalle direttive del Ministro, in particolare da quella per l'esercizio 2001, emerge la richiesta di assicurare un ruolo incisivo ai fini sia della programmazione successiva, sia dell'individuazione delle responsabilità in ordine al mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati<sup>6</sup>.

Si tratta, in quest'ultimo caso, di un aspetto particolarmente delicato in quanto, per i dirigenti di prima fascia oltre, ovviamente ai capi dipartimento e segretari generali caratterizzati dal rapporto *fiduciario* che li lega al Ministro, la loro valutazione spetta all'organo di indirizzo politico e quindi al Ministro e, dunque, andranno verificati i limiti entro i quali quest'ultimo può avvalersi dell'opera del SE.C.IN. a tal fine.

Altro aspetto è quello relativo alla valutazione dei dirigenti di *seconda fascia* che spetta ai dirigenti di *prima fascia* titolari di *Centri di Responsabilità* ed, anche in questo caso, andrà assicurato che il circuito valutativo attenga a questi ultimi.

Discorso diverso è quello dell'assegnazione di compiti di supporto alle Direzioni generali al fine di realizzare le strutture di *controllo di gestione* secondo le indicazioni del d.lgs. n. 286/1999, in quanto, in questo caso si pone un problema di promiscuità tra le aree di indirizzo politico e di gestione amministrativa, perché se il controllo strategico attiene alla prima ed il controllo di gestione, in senso stretto, alla seconda, l'interposizione del controllo strategico nell'organizzazione delle strutture che dovrebbero essere collocate nell'ambito dei *Centri di responsabilità* può apparire incongrua ed, in qualche misura, lesiva dell'autonomia dei titolari di questi ultimi.

Per quanto attiene all'attività condotta nell'esercizio 2000 dal SE.C.IN., questa è consistita in un monitoraggio sul complesso dell'attività delle Direzioni generali, portato avanti da coordinatori individuati nell'ambito del Servizio e sfociata nelle relazioni trimestrali ed in quella annuale riassuntiva, essenzialmente ricognitive delle relazioni che le direzioni generali per un fenomeno *tralaticcio* piuttosto diffuso, non essendo stato ancora varato il nuovo sistema previsto dal d.lgs. n. 286/1999, continuano ad inviare al Ministro.

Va confermato l'aspetto di rilievo della 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 recentemente approvate dalla Sezione Centrale di controllo sulla gestione (Fondi per gli incentivi alla *cooperazione* nella seduta del 20 giugno e Commissione di vigilanza sui fondi pensione, e Sistema informativo lavoro nella seduta del 22 giugno 2001).

In tale quadro va considerato in termini positivi, sia pure in chiave prospettica, oltre alle

- 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.

<sup>6</sup> Viene, infatti, chiesto al SE.C.IN. di: *provvedere all'analisi della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme alle unità operative dell'Amministrazione e gli obiettivi selezionati, le scelte operative effettuate in relazione alle risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate, identificando gli eventuali fattori ostacolari e le ipotizzabili responsabilità per la mancata o parziale attuazione degli obiettivi ed indicando, altresì, i possibili rimedi.*

priorità indicate nella citata Direttiva 2001,<sup>7</sup> l'elemento dato dalla sinergia che potrà determinarsi, nell'ambito delle rispettive competenze, tra SE.C.IN. e Corte, nella realizzazione di uno dei programmi che sono stati approvati dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione con la deliberazione n. 14/2001/PRG che attiene ai "Programmi di sviluppo previsti dall'art. 1-ter del decreto legge 20 maggio 1993, convertito con legge 19 luglio 1993, n. 236"<sup>8</sup>, in quanto, anche il SE.C.IN. ha manifestato l'intendimento di sottoporre ad analisi tale settore.

### 3. Analisi finanziaria.

L'analisi finanziaria, segue, anche per l'esercizio 2000, la classificazione COFOG<sup>9</sup>, varata in sede OCSE, fino all'elaborazione delle funzioni-obiettivo di quarto livello.

Detta analisi, viene poi ulteriormente evoluta nell'incrocio con i *Centri di Responsabilità* i quali, nell'Amministrazione del lavoro (nell'attuale configurazione) sono fortemente caratterizzati da un'articolazione di competenze *per materia*, permettendo dunque una lettura finalizzata dei dati del rendiconto 2000.

Per quanto attiene, infine, all'analisi per *categorie economiche*, quest'ultima segue la natura della spesa secondo una valutazione economico-funzionale e consente di valutare la spesa in base alla sua collocazione nel circuito economico.

#### 3.1 Analisi per funzioni-obiettivo.

Nell'ambito della funzione di terzo livello *Affari generali del lavoro*<sup>10</sup>, si rinvengono, come per l'esercizio 1999, 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, vigilanza e sostegno per la cooperazione - Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del*

<sup>7</sup> Sono state infatti individuate tre priorità per l'attività del SECIN in relazione:

- alla verifica del grado di miglioramento e potenziamento dell'attività ispettiva ed, in particolare, di quella attinente alla *prevenzione e sicurezza sul lavoro*, in coerenza con la strategia d'intervento delineata nel *Piano straordinario per la sicurezza sul lavoro*, approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 maggio 2000;
- alla verifica dell'attuazione delle attività progettate per la messa in esercizio del S.I.L. (Sistema Informativo Lavoro);
- alla verifica del grado di attuazione degli interventi di competenza dell'*Ufficio centrale per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori*, nel settore della formazione, nonché nell'ambito della strategia europea sull'occupazione e dell'utilizzo del Fondo Sociale Europeo per il periodo 2000-2006 (che corrisponde all'attuale programmazione dei fondi strutturali).

<sup>8</sup> Detta norma ha previsto un apposito *Fondo per lo sviluppo* al fine di favorire la realizzazione di programmi di reinindustrializzazione, di interventi per la creazione di nuove iniziative produttive e di riconversione dell'apparato produttivo esistente.

Il *Fondo* in discorso attiene agli strumenti che vengono definiti *di politica attiva del lavoro* e, quindi rientra nelle misure per favorire l'occupazione, sia in termini di salvaguardia della stessa sia in termini di individuazione di nuovi sbocchi occupazionali.

<sup>9</sup> Che ha la caratteristica di individuare funzioni *trasversali* che si rinvengono in tutto il sistema istituzionale, raccordate con la classificazione di contabilità economica nazionale adottata dall'Unione Europea (SEC 79 e SEC 95). 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:

<b>Funzione obiettivo</b>	Centro di Responsabilità
<b>Funzione obiettivo di 2° livello</b>	Macroaggregato
<b>Funzione obiettivo di 3° livello</b>	Unità previsionale di base

<sup>10</sup> La quale, a sua volta, costituisce una disaggregazione della funzione di primo livello *Affari economici* e della funzione di secondo livello *Affari generali economici, commerciali e del lavoro*.

lavoro.

Come già avvenuto nella passata relazione, appare dunque opportuno concentrare l'analisi a questo ambito, in considerazione della più specifica elaborazione che, nella relazione sulle *Politiche sociali*, viene fatta per le *Politiche dell'occupazione* e per le *Politiche previdenziali*, e, pertanto, si ribadisce, per correttezza sistematica, che 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 sole *funzioni-oggetto*, verranno considerati gli aggregati complessivi.

La spesa di maggior rilievo per le *funzioni-oggetto* indicate è quella che attiene, in particolare, alla funzione *Collocamento e misure per promuovere l'occupazione*, che, con 11.402,69 mld<sup>11</sup>, costituisce, a sua volta, il 59,9% di tutti gli stanziamenti definitivi della spesa rientrante in questa tipologia<sup>12</sup>; la seconda posta di rilievo è costituita da *Sgravi contributivi per le aree depresse* che, con 3.659,74 mld, raggiunge il 19,2% del settore<sup>13</sup> e la terza da *Misure per promuovere l'occupazione anche a seguito di calamità*, con 2.799,36 mld, il 14,7%.

Il livello degli impegni effettivi totali è di 11.500,74 mld per la funzione *Collocamento*, di 3.676,99 per la funzione *Sgravi contributivi*, e di 2.903,43 mld per la funzione *Misure per promuovere l'occupazione anche a seguito di calamità*, corrispondenti, rispettivamente, al 98,6%, al 99,9% ed al 98,0% su 11.660,93 mld, 3.679,74 e 2.963,87 di massa impegnabile.

L'andamento dei pagamenti sulla massa spendibile è del 77,6% (11.236,05 mld su 14.476,72) per la prima funzione, dell'80,7% (3.592,07 mld su 4.450,89) per la seconda e del 22,2% (938,99 mld su 4.226,05) per la terza.

I residui propri finali al 31 dicembre costituiscono, sempre per la prima funzione, il 21,2% della massa spendibile (3.072,34 mld su 14.476,72), mentre per la seconda funzione raggiungono il 17,6% (784,80 mld su 4.450,88) e per la terza il 75,9% (3207,47 mld su 4.226,05), valori questi che, mentre per le prime due, anche per l'esercizio 2000, appaiono fisiologici e non inducono a considerazioni negative, per l'ultima funzione, che presenta caratteristiche di grande rilievo per il superamento di situazioni di crisi, meritano attenzione, in quanto sintomatici di una difficoltà nel tradurre in concreto la progettualità (si ricorda che il livello degli impegni era piuttosto alto con il 97,9% sulla massa impegnabile).

Va inoltre osservato come - mentre la funzione *Sgravi contributivi per le aree depresse*, attiene a una tipologia di spesa che presenta in tutta evidenza la natura di *intervento* orientato al riequilibrio di una situazione precaria, ma che è legata ad una fase ricognitiva delle condizioni che abilitano a ricevere il beneficio per poi essere regolata da un procedimento erogativo che, nella fattispecie, non appare comunque in grado di utilizzare tutte o quasi le risorse disponibili - la funzione *Misure per promuovere l'occupazione anche a seguito di calamità* sconta l'esigenza di individuare le opzioni più valide per incardinare il cosiddetto *circuito virtuoso* che dovrebbe permettere il recupero delle capacità produttive, in corrispondenza con il ripristino del territorio.

Va quindi sottolineato come il basso livello di pagamenti, al quale corrispondono, naturalmente, i consistenti residui, indica proprio la mancanza o l'inadeguatezza di tali opzioni.

Al riguardo, sarà di particolare interesse verificare in sede di indagine di controllo sulla gestione, nell'ambito dei programmi 2001, l'andamento dei *Programmi di sviluppo* previsti dall'art.1/ter della legge 19 luglio 1993, n. 236, in quanto, anche se non riguardanti solo (interessano la gran parte delle regioni) aree territoriali colpite da calamità, permetteranno di individuare proprio l'esistenza di quell'effetto *volano* che non si misura con la realizzazione dell'intervento finanziato ma con il *moltiplicatore* indotto dalle attività finanziarie che determina la crescita economica di un determinato ambito territoriale.

<sup>11</sup> Erano 11.030 nel 1999.

<sup>12</sup> In regresso, dunque, rispetto al precedente esercizio, nel quale la percentuale raggiunta era superiore, attestandosi al 71,24%.

<sup>13</sup> Mentre nel 1999 raggiungeva il 25,38%.

Le altre *funzioni-obiettivo* di quarto livello, che costituiscono sempre una disaggregazione della funzione di terzo livello *Affari generali del lavoro*, presentano valori nettamente inferiori a quelli già indicati, ciò nonostante, esse attengono a materie di grande rilevanza per la *missione* dell'Amministrazione.

Va subito segnalato, al riguardo, che il livello degli impegni sulla massa impegnabile è per tutte queste funzioni limitato:

*Pianificazione del mercato del lavoro* raggiunge il 93,3% (121,33 mld su 130,03), *Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro* il 96,3% (618,79 mld su 642,33), *Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali* il 93,17% (289,69 mld su 310,92), *Regolamentazione, vigilanza e sostegno per la cooperazione* il 85,5% (57,23 mld su 66,93) e *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro* il 33,17% (26,63 mld su 80,27).

Su tali funzioni che hanno connotati fortemente evolutivi e riguardano proprio quelle attività che devono costituire il presupposto per il miglioramento complessivo del sistema occupazione, il livello degli impegni costituisce un indicatore della capacità propositiva e programmatica dell'Amministrazione, oltre che sul fronte della concertazione che, come veniva rimarcato anche nella passata relazione, rappresenta un profilo di grande importanza per la materia del lavoro ed, in particolare, nel contesto del *patto sociale*.

Va, pertanto, segnalato il basso livello raggiunto dalla funzione *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro*, che dovrebbe costituire un elemento cardine in detto contesto.

Spostando l'analisi sul fronte della massa spendibile, l'andamento appare piuttosto vario e solamente due funzioni (*Pianificazione..* e *Rapporti con le parti sociali..*) indicano livelli elevati.

Infatti, *Pianificazione..* raggiunge il 93,1% (125,83 mld su 135,22) nel rapporto tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa (che costituiscono, allo stesso tempo, sia l'indice di effettiva *spendibilità* delle risorse finanziarie assegnate, sia quello che misura la reale attesa da parte della stessa amministrazione in ordine alle erogazioni da effettuare), *Vigilanza* il 62,0% (374,79 mld su 604,61) ed in questo caso va rilevato che la massa spendibile raggiungeva ben 1.207,88 mld, in pratica il doppio delle autorizzazioni di cassa concesse, con conseguenti economie per 258,86 mld, *Rapporti con le parti sociali..* l'86,8% (274,99 mld su 316,67), *Regolamentazione...* il 74,5% (58,77 mld su 78,81) e *Rilevazione..* il 33,6% (12,60 mld su 37,54).

Va, in particolare, segnalato il basso livello di pagamenti di *Rilevazione..*, che si aggiunge all'analogo livello degli impegni sulla massa impegnabile.

Appare evidente come un basso livello di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa, costituisca un indicatore che fotografa una forte carenza nel procedimento di erogazione ma, soprattutto, difficoltà nel portare a compimento quanto programmato.

Sul piano contabile, tale situazione si traduce nell'incremento della massa residui ovvero in consistenti economie.

In tutte le funzioni esaminate si riscontra la scelta di limitare la crescita dei residui proprio mandando in economia ammontari di rilievo rispetto agli stanziamenti definitivi.

*Pianificazione..* indica 21,61 mld di residui propri finali ed economie per 5,75 mld a fronte di 129,95 mld di stanziamenti di competenza e 27,76 di residui propri iniziali.

*Vigilanza...* 272,15 mld di residui propri finali ed economie per 258,86 mld a fronte di 637,53 mld di stanziamenti di competenza e 565,55 di residui propri iniziali.

*Rapporti..* 89,62 mld di residui propri finali ed economie per 8,07 mld a fronte di 306,12 mld di stanziamenti di competenza e 77,74 di residui propri iniziali.

*Regolamentazione..* 50,54 mld di residui propri finali ed economie per 17,45 mld a fronte di 66,85 mld di stanziamenti di competenza e 62,16 mld di residui propri iniziali.

*Rilevazione..* 24,47 mld di residui propri finali ed economie per 5,38 mld a fronte di 42,84

mld di stanziamenti di competenza ed 11,04 di residui propri iniziali.

Per quanto si rinvenga dunque una sostanziale corrispondenza del livello dei residui finali rispetto a quelli iniziali, tranne nell'ultima funzione, tale risultato viene raggiunto proprio attraverso lo strumento dell'invio in economia della spesa non erogata.

Ulteriore conferma delle vischiosità del circuito di erogazione viene dal basso livello di smaltimento-residui (pagamenti sui residui) mostrato da tutte le funzioni esaminate (si segnala il dato relativo a *Vigilanza*..), tranne *Pianificazione* e *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro*.

In tale ultimo contesto, infatti, *Pianificazione*.. raggiunge il 70,1% (19,46 mld di pagamenti su 27,76 di residui propri iniziali), *Vigilanza*.. il 7,5% (42,74 mld su 565,55), *Rapporti*.. il 46,35% (36,03 mld su 77,74), *Regolamentazione*.. il 39,1% (24,32 mld su 62,16) e *Rilevazione*.. l'82,9% (9,15 mld su 11,04).

Quest'ultima peraltro aveva al 1° gennaio un consistente livello di residui di stanziamento (37,43 mld) che diventano 48,87 al 31 dicembre 2000.

### 3.2 Analisi per Centri di Responsabilità.

La rilevanza dell'analisi per Centri di Responsabilità è legata all'evolversi dei procedimenti di valutazione dei dirigenti, in particolare di quelli operativi di *prima fascia*, che, attualmente, sono titolari di detti Centri ed, al riguardo, va ricordato che nell'esercizio 2000 non si sono avuti significativi passi avanti né nella realizzazione della struttura del *Controllo strategico* né di quelle del *Controllo di gestione*, così come dei meccanismi di valutazione dei dirigenti, quali previsti dal d.lgs. n. 286/1999.

Inoltre, va considerato che l'organizzazione del nuovo Ministero del lavoro, e delle politiche sociali<sup>14</sup> prevede notevoli mutamenti dell'attuale assetto che comporteranno corrispondenti modificazioni dei Centri di Responsabilità (ad esempio *Cooperazione* non farà più parte di questa amministrazione ma del Ministero delle attività produttive).

Fatte queste precisazioni, va detto, in primo luogo, che corrisponde alle caratteristiche tipiche del C.d.R. *Affari generali e personale* l'alto livello degli impegni sulla massa impegnabile che corrisponde all'89,82% (842,83 mld su 938,36).

Tale andamento viene sostanzialmente confermato dall'analisi sulla *massa spendibile*.

I pagamenti totali sono 863,97 mld (741,28 sulla competenza e 122,69 sui residui) su 1.115,86 mld di massa spendibile e 941,07 mld di autorizzazioni di cassa, con 22,73 mld di economie e residui propri finali per 150,26 mld e residui totali finali che arrivano a 229,16, compresi i residui di stanziamento.

La situazione dei residui al 31 dicembre è sostanzialmente corrispondente a quella del 1° gennaio con un aumento dell'incidenza dei residui di stanziamento (i residui propri iniziali ammontavano a 177,49 mld ed i totali 225,04 con quelli di stanziamento).

Per quanto attiene al C.d.R. *Previdenza e assistenza sociale*, si ribadisce che al medesimo fanno carico tutti i trasferimenti alle gestioni previdenziali e tale circostanza non consente, nel presente contesto, valutazioni significative sull'attività svolta da questo.

Il livello degli impegni sulla massa impegnabile è infatti pressoché corrispondente alla massa impegnabile (83.305,22 mld su 83.329,49), ed anche quello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa è molto elevato, con il 95,3% (80.471,46 mld su 84.431,83); i residui propri finali ammontano a 5.189,67 mld con un notevole incremento, dell'85,4%, su quelli propri iniziali (2.799,52).

Tali dati, costituiscono un consolidato, di per sé, come si diceva, poco significativo; si rinvia, pertanto, all'analisi finanziaria sulle politiche previdenziali, effettuata nell'ambito della relazione sulle *politiche sociali*, che prende in considerazione le funzioni-obiettivo di primo livello *Protezione sociale* (funzioni di terzo livello *Malattia, Invalidità, Vecchiaia, Superstiti*,

<sup>14</sup> Secondo la configurazione che discende dal d.lgs. n. 300/1999 e dal decreto legge n. 217/2001.

con le ulteriori disaggregazioni e, di quarto livello *Pianificazione, regolamentazione e vigilanza della politica previdenziale*, che rientra nella *Protezione sociale non altrimenti classificabile*).

Il secondo Centro di Responsabilità, in ordine di rilevanza finanziaria, dopo *Previdenza e assistenza sociale*, è *Impiego*, al quale viene ricondotta l'attività inerente sia alle politiche attive del lavoro (a parte quella relativa, in senso stretto, alla formazione, che, a livello centrale, fa capo al C.d.R. *Orientamento e formazione professionale*) sia agli ammortizzatori sociali.

Il livello degli impegni sulla massa impegnabile di questo C.d.R. è del 92,2% (3.843,78 mld su 4.170,51), ma il livello dei pagamenti sulla massa spendibile (3.111,04 mld su 9.410,85) è decisamente inferiore raggiungendo solo il 33,06%.

Ciò si spiega con l'alto livello dei residui propri iniziali (5.240,34 mld), mentre i totali, compresi i residui di stanziamento, raggiungono 5.924,81 mld, sui quali vengono realizzati pagamenti per 2.569,12 mld con un tasso di smaltimento residui del 43,36%, e con la formazione di nuovi residui per 2.890,08 mld, in quanto i residui totali finali raggiungono al 31 dicembre 6.246,10 mld; si ha quindi un incremento della massa-residui del 5,42%.

Tali rilevazioni sono dunque in linea con l'analisi effettuata nello specifico quadro delle politiche per l'occupazione, che ha fatto emergere l'andamento piuttosto vischioso delle erogazioni a carico del *Fondo per l'occupazione*, sul quale impingono sia i Lavori socialmente utili, sia i Lavori di pubblica utilità e le "borse-lavoro", anche se va tenuto conto della circostanza che allo stesso C.d.R. fa capo anche la gestione del *Fondo per lo sviluppo* e del *Fondo per interventi di sostegno alla disoccupazione* i quali hanno comunque un'incidenza di gran lunga inferiore (circa 400 mld di residui totali finali per il secondo e 53 mld per il terzo).

Passando agli altri Centri di Responsabilità, si rileva il livello piuttosto ridotto delle risorse a disposizione dell'*Osservatorio del mercato del lavoro* che raggiungono 38,62 mld di stanziamenti definitivi, ai quali si aggiungono 0,06 mld di residui iniziali di stanziamento, ma il rapporto tra gli impegni e la massa impegnabile, ciò nonostante, è del 32,05% (12,40 mld su 38,68), ed il rapporto tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa - che già scontano una forte riduzione rispetto alla massa spendibile (24,94 mld su 39,24) - del 11,39% (2,84 mld su 24,94).

Appare dunque evidente come questo centro di responsabilità debba adeguatamente trasformarsi - cosa del resto prevista dal Regolamento del nuovo Ministero che prevede una Direzione generale *reti informative ed osservatorio del mercato del lavoro* - sia per realizzare un'autonoma attività di rilevazione e monitoraggio, anche attraverso la sinergia con il Sistema informativo lavoro e non, come attualmente avviene, sostanzialmente affidata a terzi, sia per realizzare prodotti statistici che siano di effettivo ausilio per l'elaborazione di strategie in materia di occupazione.

Il C.d.R. *Rapporti di lavoro* che corrisponde sostanzialmente alla funzione-obiettivo *Vigilanza, prevenzione e tutela dei rapporti di lavoro*, presenta un livello di impegni sulla massa impegnabile del 75,41% (27,87 mld su 36,96) e di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa del 55,7% (21,00 mld su 37,69), ma va tenuto conto che le autorizzazioni di cassa sono solamente il 57,49% della massa spendibile (37,69 mld su 65,56). Va anche considerato che 18,92 mld vengono inviati in economia e, pertanto, è di scarso significato il dato relativo ai residui totali finali che, con 25,64 mld, sono inferiori rispetto a quelli iniziali (28,92 mld).

L'andamento della spesa di questo Centro di Responsabilità è dunque assai simile a quello della funzione-obiettivo, con conseguenti analoghe osservazioni sul piano della scarsa progettualità e della difficile traduzione in concreto della programmazione, la quale, peraltro, come si è rilevato in precedenza, costituisce soprattutto un'elenco di adempimenti.

Per il C.d.R. *Cooperazione*, che, con la riorganizzazione dei ministeri, dettata dal d.lgs. n. 300/1999, è passato al Ministero delle attività produttive, il livello degli impegni sulla massa impegnabile è dell'81,5% (32,47 mld su 39,84), mentre quello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa è del 72,9% (37,69 mld su 51,71) ed anche in questo caso esiste un forte scostamento tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (51,71 mld le prime e 92,76 la

seconda).

La consistenza dei residui diminuisce al 31 dicembre (passa dai 52,83 di residui iniziali totali ai 39,40 di residui totali finali) ma ciò è dovuto soprattutto ad economie per 15,67 mld che fanno da contrappeso ai pagamenti sulla competenza che sono limitati a 16,96 mld.

Le caratteristiche di questo C.d.R., come di altri, sono corrispondenti alla funzione-objettivo (in questo caso *Regolamentazione, vigilanza e sostegno per la cooperazione*) e ciò permette di trovare conferma alle analisi effettuate nel precedente contesto.

Un discorso a parte va fatto per il C.d.R. *Orientamento e formazione professionale*, che nella prospettiva del nuovo ministero verrà fuso con la Direzione dell'Impiego (che, a sua volta, perderà gran parte delle competenze operative nei confronti della nuova Direzione per gli ammortizzatori sociali e gli incentivi all'occupazione) per poi pervenire, a regime, nella nuova Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale.

Com'è noto, a questo C.d.R. fanno capo gli adempimenti in materia, collegati alla gestione dei contributi comunitari a valere sul F.S.E.- Fondo sociale europeo, attraverso il Fondo di rotazione per la formazione professionale.

Ovviamente la presente analisi riguarda solo le spese imputate sullo stato di previsione del Ministero del lavoro.

Il livello degli impegni sulla massa impegnabile è del 99,4% (250,82 mld su 252,21), mentre quello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa raggiunge il 91,79% (238,49 mld su 259,82) e, dunque, per quanto vada tenuto conto che le autorizzazioni di cassa sono inferiori di 29,17 mld rispetto alla massa spendibile (288,99 mld), l'andamento appare fisiologico e permette di constatare, sia pure indirettamente, in considerazione del meccanismo di cofinanziamento (esplicitazione concreta del principio di *addizionalità*), che come tale è a carico del bilancio italiano, anche una migliore gestione dei fondi comunitari, aspetto sul quale ci si soffermerà nella parte dedicata alle valutazioni gestionali.

### 3.3 Analisi per categorie economiche.

Nella relazione sul rendiconto 2000 l'analisi *per categorie economiche* presenta un approccio molto differente e ben più approfondito del passato, in quanto segue la natura della spesa secondo una valutazione economico-funzionale e consente di valutare la medesima in base alla sua collocazione nel circuito economico, in coerenza con il nuovo sistema di bilancio derivato dalla *riforma* recata dalla legge n. 94/1997 e dal d.lgs. n. 279/1997<sup>15</sup>.

I *redditi da lavoro dipendente* mostrano un andamento tipico per questo tipo di categoria, normalmente caratterizzata da un elevato livello di impegni sulla massa impegnabile e di pagamenti su quella spendibile.

Infatti, gli impegni raggiungono il 92,4% della massa impegnabile (730,69 mld su 791,13) ed i pagamenti il 93,8% delle autorizzazioni di cassa (771,88 mld su 822,97) che, a loro volta sono l'88,61% della massa spendibile (822,97 mld su 928,72).

Il livello delle economie è minimo, con 19,80 mld che corrispondono al 2,1% della massa spendibile.

La situazione descritta conferma quanto si era in precedenza riferito al *centro di responsabilità* Affari generali per il quale le spese di personale sono di maggior consistenza rispetto agli altri centri, anche se, ovviamente non presenta solo questo tipo di spesa.

I trasferimenti di parte corrente rappresentano la voce di maggior rilievo con 81.401,34 mld di impegni totali su 81.433,86 di massa impegnabile, pari al 99,96%, 80.408,41 mld di

<sup>15</sup> Le spese correnti collocate nel Titolo I sono distinte in: *Redditi da lavoro dipendente, Consumi intermedi, Imposte pagate sulla produzione, Trasferimenti, Risorse proprie CEE, Interessi passivi e redditi da capitale, Poste correttive e compensative, Ammortamenti, Altre uscite correnti*. Le spese in conto capitale del Titolo II comprendono: *Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni, Trasferimenti ed Acquisizioni di attività finanziarie*. Il Titolo III contiene le poste relative a *Rimborso di attività finanziarie*.

pagamenti su 82.573,36 di autorizzazioni di cassa corrispondenti 97,38% ( la forbice tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile non è di rilievo con 82.573,36 mld su 84.131,98).

L'altra categoria di primo livello che si presenta significativa è quella dei consumi intermedi, tra i quali rientrano tutti gli acquisti che non costituiscono spesa d'investimento, che raggiungono l'86,5% degli impegni sulla massa impegnabile (155,38 mld su 179,62) il 46,6% dei pagamenti sulla massa spendibile (132,12 mld su 283,66), con autorizzazioni di cassa per 201,46 mld e, dunque, un livello di pagamenti in rapporto a queste ultime del 65,6%.

Non si tratta di livelli alti e ciò indica difficoltà nei procedimenti di acquisizione delle risorse strumentali. Analizzando la categoria di terzo livello più significativa al riguardo è *noleggi, locazioni e leasing operativo* che rientra nella categoria di secondo livello *Acquisto di servizi effettivi* e che mostra un rapporto del 92,9% tra impegni e massa impegnabile (44,30 mld su 47,66) che diventa dell'82,0% tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa (38,96 mld su 47,49) e ciò farebbe dedurre un andamento migliore rispetto alla media complessiva, ma va considerato che la massa spendibile è di 61,10 mld e, quindi esiste un sensibile scarto con le autorizzazioni di cassa (queste sono solamente il 77,7% della prima).

Se si pensa che l'acquisizione di risorse, nell'amministrazione del lavoro, attiene soprattutto a quelle informatiche, appare evidente come i moduli che corrispondono a questa categoria siano i soli che pongano al riparo dalla loro rapida obsolescenza e, quindi vada perseguita una migliore programmazione di spesa. Certamente, pesano al riguardo le difficoltà che continua ad incontrare l'effettiva entrata *a regime* del Sistema Informativo Lavoro.

#### 4. Aspetti di particolare rilievo.

Nella presente relazione si è fatto, in più occasioni, rinvio alla relazione sulle politiche sociali che prende in esame il contesto complessivo che corrisponde al nuovo Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

E' quindi, in tale ambito, che vengono esaminate sia le *politiche per l'occupazione*, sia le *politiche previdenziali*, nel cui contesto viene fatto il punto anche sulla *previdenza complementare*, le quali rappresentano l'esplicazione più significativa della *missione* dell'Amministrazione.

Accanto a tali materie vanno considerate quelle attività che presentano particolare interesse anche per la loro attualità.

##### 4.1 Dismissioni immobiliari.

In materia di dismissione di beni e diritti immobiliari, in relazione anche alle previsioni contenute nell'art. 2 della legge finanziaria 2000, l'Amministrazione è stata impegnata soprattutto nel coordinamento delle attività svolte in riferimento ai diversi programmi di cessione.

Per quanto riguarda, in particolare, l'attuazione del Programma Straordinario ex art. 7 della legge n. 140/1997, l'attività di controllo è stata indirizzata soprattutto a verificare gli adempimenti riguardanti l'esecuzione del contratto di consulenza in favore dell'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli Enti previdenziali stipulato in data 25 gennaio 2000 tra il Ministero del lavoro ed il Consorzio G6 Advisor.

A tale riguardo, l'Amministrazione ha fatto presente che in data 20 maggio 2000 l'Advisor ha consegnato le stime relative agli immobili inseriti nel programma di cui trattasi. Concluse le procedure relative alla convalida delle predette stime da parte dell'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli Enti previdenziali, con decreto interministeriale del 27 settembre 2000 sono stati definitivamente individuati gli immobili da dismettere mediante aste pubbliche con l'esclusione di quelli ad uso abitativo che, per motivi di equità sociale, sono stati ricondotti nel quadro di garanzie e di opportunità definite per il piano di dismissione ordinaria di cui al d.lgs. n. 104/1996.

Pertanto, relativamente a tali immobili il decreto ha stabilito che alla dismissione provveda direttamente l'ente proprietario.

Con il predetto provvedimento del 27 settembre 2000 si è provveduto, altresì, a determinare le procedure di vendita degli immobili di cui trattasi.

Con successivo decreto interministeriale (Lavoro-Tesoro), del 19 ottobre 2000, sono stati definiti lo schema tipo di contratto per la compravendita dei beni oggetto della vendita straordinaria e il disciplinare di gara.

Inoltre, con due decreti interministeriali in data 31 gennaio 2001, sono stati approvati due avvisi di asta per 73 immobili per un valore di circa 1.099 mld di lire.

In ordine all'attuazione di tale programma straordinario sono state evidenziate alcune difficoltà connesse con il riconoscimento del diritto di prelazione ai conduttori degli immobili da vendere mediante procedure competitive.

Per quanto concerne gli ulteriori Programmi di cui all'art. 2, comma 1 della legge finanziaria 2000, l'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali, in data 14 giugno 2000, ha trasmesso al Ministero del tesoro l'elenco degli immobili suscettibili di essere inseriti nella vendita di cui alla citata normativa ai fini della predisposizione del decreto interministeriale di regolamentazione delle fasi attuative dei predetti programmi.

In ordine, infine, al Programma ordinario di cessione, di cui al d.lgs. n. 104/1996, l'attività di vigilanza e coordinamento sul processo di dismissione ha riguardato, prioritariamente, la determinazione dei criteri sia per la concessione dei mutui da parte degli Istituti di credito, sia per la vendita in blocco delle unità immobiliari.

A tale scopo sono state emanate le circolari n. 6/4PS/32480 del 29 dicembre 1999 e n. 6/4PS/30800/bis del 10 aprile 2000. Successivamente tale attività ha riguardato la determinazione dei criteri per l'individuazione degli immobili di pregio, così come previsto dall'art.2 comma 2, della legge n. 488/1977 e per l'acquisto in blocco degli alloggi posti in vendita. A tale riguardo sono state diramate le circolari n. 6/4PS/30234, del 27 gennaio 2000, e n. VI PS/31483, del 7 agosto 2000.

Risulta inoltre ormai definita l'organizzazione ed il funzionamento dell'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici, previsto dall'art. 10 del d.lgs. n. 104/1996.

Per ciò che concerne l'attuazione del cennato programma *ordinario* ex d.lgs. n. 104/1996, esso riguarda complessivamente 39.485 immobili per un valore complessivo di 6.850,634 mld, ed il suo andamento è rappresentato dalla seguente tabella:

ENTI	PROGRAMMA DI VENDITA		UNITÀ VENDUTE ENTRO IL 31/12/2000				UNITÀ ANCORA DA VENDERE		PREVISIONI VENDITE I SEMESTRE 2001		PREVISIONE VENDITE II SEMESTRE 2001	
			Rogiti già stipulati		Versamento solo anticipo							
	numero unità	Valore complessivo (milioni)	numero unità	Valore incassato	Numero unità	Valore degli alloggi (milioni)	Numero unità	Valore complessivo (milioni)	Numero unità	Valore complessivo (milioni)	Numero unità	Valore complessivo (milioni)
ENPAF	L'Ente ha deliberato la sua privatizzazione											
ENPALS	574	102.500					574	102.500	109	18.700	465	83.800
INAIL	11.246	1.900.000	255	48.741	572	97.200	10.419	1.754.059	2.200	400.000	2.200	400.000
INPDAI	8.158	1.382.000	28	3.000			8.130	1.379.000	5.000	800.000	3.130	579.000
INPDAP	16.194	2.800.000	802	156.017	251	33.559	15.141	2.610.424	7.070	1.305.212	7.071	1.305.212
INPS	2.361	532.000					2.361	532.000	1.000	250.000	1.361	282.000
IPOST	855	122.134	5	627	344	50.083	506	71.424	250	35.711	250	35.711
IPSEMA	97	12.000					97	12.000	97	12.000		
<b>TOTALI</b>	<b>39.485</b>	<b>6.850.634</b>	<b>1.090</b>	<b>208.385</b>	<b>1.167</b>	<b>180.842</b>	<b>37.228</b>	<b>6.461.407</b>	<b>15.726</b>	<b>2.821.623</b>	<b>14.477</b>	<b>2.685.723</b>

Nella passata relazione sul Ministero del lavoro erano stati presi in esame alcuni aspetti, ritenuti di particolare importanza, sui quali si era appuntata l'attenzione della Corte dei conti, nel quadro dei programmi di controllo sulla gestione, approvati dalla Sezione del controllo in adunanza plenaria della Sezione del controllo.

Al riguardo, appare opportuno illustrare a quali risultati siano pervenute le indagini di controllo sulla gestione che sono state definite nel corso dell'esercizio 2000.

#### 4.2 Commissione di vigilanza sui Fondi Pensione.

Con la deliberazione n. 4/2000, della quale si è fatto cenno lo scorso anno, la Sezione del controllo ha approvato la Relazione, redatta in attuazione al disposto dell'art. 13, 4° comma, della legge 8 agosto 1995, n. 335<sup>16</sup>, concernente gli esiti del riscontro eseguito sulla gestione finanziaria della Commissione per l'anno 1997, e, nel contempo, si è offerto il quadro dell'evoluzione del sistema dei "Fondi pensione", aggiornato al 5 ottobre 1999, data nella quale è stata deliberata dalla Sezione del controllo la relazione medesima.

Nel corso del 2000 è stata svolta la successiva indagine, rientrante nei programmi approvati con la Deliberazione n. 15/2000, con la quale sono stati esaminati i rendiconti degli esercizi 1998-99 ed il preconsuntivo 2000, e messi in relazione i risultati con i corrispondenti bilanci di previsione ed, in ultimo, con il bilancio di previsione 2001.

Per quanto attiene ai profili attinenti all'attività svolta ed alla situazione della *Previdenza complementare* (della quale si parla nella Relazione sulle *politiche sociali*), la relazione, approvata nell'adunanza della Sezione centrale di controllo sulla gestione del 22 giugno 2001, si spinge, nella ricerca della massima attualizzazione, alla fine del marzo 2001, epoca del deferimento alla Sezione del controllo e tiene conto degli elementi forniti dalla stessa COVIP nella relazione sull'esercizio 2000.

Le considerazioni conclusive cui è giunta l'indagine della Corte sono le seguenti:

La Commissione di vigilanza sui Fondi pensione sta attraversando un sensibile momento di maturazione, sia sotto il profilo della sua organizzazione interna, sia sotto il profilo delle attività svolte, delle prospettive e dei rapporti con gli altri organismi che, per competenza settoriale (Banca d'Italia ed ISVAP) svolgono anch'essi un'azione di vigilanza sui Fondi, ovvero esplicano la vigilanza generale sul mercato borsistico (CONSOB).

Infatti, si rinviene un grosso sforzo di revisione della struttura che, pur sempre compattata, tende a distinguersi in area d'indirizzo-politico (il Collegio dei commissari) ed area di gestione amministrativa la cui figura di vertice è rappresentata dal Direttore Generale, area questa che si dispiega in servizi e direzioni, sempre privilegiando la circolarità delle informazioni e l'utilizzazione di *Gruppi di lavoro* su tematiche comuni.

Tale riorganizzazione è, peraltro, ancora *in fieri* non essendo ancora varato il regolamento e non essendo ancora esecutive talune deliberazioni al vaglio dei ministeri vigilanti (Lavoro e Tesoro).

In primo luogo, va sottolineato come l'attività prevalente svolta dalla Commissione sia stata quella di definire la ricognizione dei c.d. *Fondi preesistenti*, per i quali si intendono quelli che sono stati costituiti in epoca precedente all'entrata in vigore della legge n. 421/1992, dalla quale è scaturito il d.lgs. n. 124 del 1993.

L'attività, al riguardo, ha occupato in termini piuttosto rilevanti le risorse della Commissione poiché non era assolutamente conosciuta la dimensione del fenomeno dei Fondi preesistenti, e solo dopo la ricognizione degli stessi si è giunti, prima, alla quantificazione globale, e, successivamente, alla verifica dei requisiti fondamentali che ne consentissero l'iscrizione nell'Albo tenuto dalla Commissione.

<sup>16</sup> Ove si prevede che «la Corte dei conti esercita il controllo generale sulla Commissione per assicurare la legalità e l'efficacia del suo funzionamento e riferisce annualmente al Parlamento».

In pratica, da un livello di circa un migliaio di Fondi, che in alcuni casi contavano pochissimi iscritti, si è passati ai circa 417 autorizzati, dei quali 41, superando la quota dimensionale di 5.000 iscritti, sono sottoposti alla c.d. *vigilanza di stabilità*, non legata a particolari informative su possibili patologie del Fondo.

Quanto alle modifiche che già sono state riscontrate nel contesto dei Fondi preesistenti va indicata, innanzitutto la ricerca di una concentrazione, al fine di assumere una dimensione utile, sempre tenendo conto dei vincoli normativi che non consentono ad un fondo preesistente di aumentare la base categoriale alla quale ha fatto riferimento nel suo statuto.

Tale circostanza, da un lato, sta limitatamente incrementando il numero dei fondi che vengono sottoposti alla *vigilanza di stabilità*, dall'altro, determina l'esigenza di governare accuratamente tale comparto. Infine, vi sono riflessi sull'intero sistema dei *Fondi*.

In effetti, l'impegno che sarebbe derivato da detti *Fondi* è stato in qualche misura sottovalutato, non tanto dalla Commissione, la quale ha sostanzialmente monitorato tale settore in termini costanti, quanto dall'intero sistema della previdenza complementare e dal legislatore.

Infatti, non può certamente ritenersi *irrilevante* un *basket* finanziario di circa 27.000 mld quale quello rappresentato da questi, ancor più se rapportato ai circa 3.000 mld dei Fondi di nuova istituzione.

Inoltre, si pone il problema della capacità concreta del sistema di governare ad un tempo entrambi i compatti.

Non v'è dubbio, al riguardo, che l'evoluzione dei nuovi *Fondi* determinerà, in tutte le fasi che vedono direttamente coinvolta la Commissione, un innalzamento sensibile delle attività di competenza.

Venendo al nodo cruciale delle nuove autorizzazioni, si registra una volontà del legislatore non chiaramente indirizzata a favorirle, in quanto, i c.d. *fondi negoziali* che costituiscono il vero *cuore* di tutta la concezione della *previdenza complementare* non ancora dispongono di una piattaforma normativa di favore che ne incentivino la nascita. Sotto il profilo fiscale, ad esempio, l'imposizione all'11% degli utili non pare costituire un trattamento di particolare interesse, rispetto al 12,50% dei titoli di stato. Di segno opposto è la scelta di mantenere i *fondi preesistenti* sostanzialmente immuni da disposizioni che spingano alla loro chiusura.

Mancano ancora i meccanismi *negoziali* che ne costituiscono la caratteristica essenziale e, solo ora, viene considerata la previsione della costituzione del *Fondo* nell'ambito dei *contratti collettivi nazionali di lavoro*, anche se sussistono, in tale contesto, problemi di copertura della spesa che deriva dalla quota-parte a carico del datore di lavoro.

Al riguardo, va fatto cenno al primo *contratto collettivo* del genere, sottoscritto in data 24 gennaio 2001, con il quale è stato istituito il *Fondo nazionale pensione complementare per i lavoratori della scuola*.

La Corte si è occupata di tale Accordo in sede di certificazione della compatibilità economico-finanziaria, ai sensi dell'art. 51, comma 4 del d.lgs. n. 29/1993, come modificato dal d.lgs. n. 396/1997 ed in tale contesto ha formulato talune osservazioni ed in considerazione della particolare delicatezza della fase di avvio dei *fondi-pensione pubblici*, ha sottolineato l'esigenza di un attento monitoraggio, anche da parte della COVIP, nonché la predisposizione di proiezioni circa l'evoluzione delle prestazioni che il fondo si impegna ad erogare.

Nel quadro delineato, va a collocarsi, da un lato, la priorità della destinazione del T.F.R. e degli accantonamenti relativi, e, dall'altro, il rapporto del c.d. "gestore amministrativo" con il "gestore finanziario".

I due grandi "gestori", infatti: (I.N.P.D.A.P. ed I.N.P.S.) vanno ad organizzarsi al riguardo ed il loro *peso*, sotto il profilo della provvista finanziaria destinata a confluire nei *Fondi*, comporta una riflessione sul loro rapporto con i gestori finanziari e la loro possibile incidenza sulle decisioni in materia di *investimenti sul mercato finanziario*.

In proposito, è il caso di accennare, in primo luogo, all'ipotesi di *accantonamento virtuale* del T.F.R. richiesto dai grandi enti, e, quindi, alla previsione di tipologie plurime d'investimento che verrebbero assicurate dal ricorso a gestori *specializzati* in settori specifici (ad esempio: l'obbligazionario, l'azionario, il bilanciato etc. etc.).

Si tratta, in pratica, nel primo caso, della mancanza di accantonamenti *effettivi* e, come tali *indisponibili*, e cioè del problema della mancata iscrizione di una *riserva matematica* nella parte passiva del conto del patrimonio.

Nel secondo caso si vede nella vera e propria evoluzione dinamica della gestione dei Fondi e, tale approccio appare quanto mai interessante, poiché fa intravedere una reale competitività con il mondo, ben più agguerrito, dei "fondi aperti".

Questi ultimi, com'è noto, sono i fondi costituiti, non su base categoriale e non legati dunque alla platea potenziale dei possibili interessati i quali, sostanzialmente, coincidono con il *tetto* degli appartenenti ad una determinata categoria, da Istituti di credito o società di assicurazione e si rivolgono ad una platea indistinta di possibili destinatari. Sarà il mercato, infatti a determinare nel gioco competitivo con gli altri operatori, il successo o meno di un *fondo*.

La possibilità, per un fondo per definizione *chiuso*, come quelli *negoziati*, di diversificare la tipologia d'investimento consente, infatti, al medesimo di essere competitivo nei confronti dei *fondi aperti*, permettendo all'iscritto di cambiare tipologia d'investimento (anche se a fronte di un costo aggiuntivo in relazione alla modifica della disciplina originaria).

Se ciò è vero e, soprattutto, se questa è realmente la prospettiva, appare avvalorata la considerazione espressa, in particolare, nella precedente relazione sull'attività della COVIP (Del. della Sezione del controllo n. 4/2000) che il *fine previdenziale* al quale devono tendere i *Fondi-pensione*, non può essere assicurato se la prima cura non è diretta all'obiettivo del rendimento finanziario del *Fondo* e, quindi, in buona sostanza, alla scelta dell'investimento.

Ferma restando l'autonomia dei gestori finanziari, nel senso di operare, sulla base delle indicazioni generali ricevute dai Consigli di amministrazione dei *Fondi*, le scelte di merito sull'investimento, appare di grande importanza permettere agli iscritti di scegliere, a loro volta, la tipologia di investimento che a loro interessa e quindi il gestore finanziario.

Nel chiudere gli aspetti che attengono alla dinamica dei *Fondi pensione* e richiamando nel presente contesto l'attuale stato di avanzamento del sistema, con le autorizzazioni al momento concesse e senza sottacere delle attività, di grande rilievo, che attengono all'azione propositiva nel campo della *consulenza legislativa*, appare importante sottolineare un aspetto che trascende il dato strutturale per combinarsi con la gestione finanziaria della Commissione: quello del bilancio.

Si prende, in primo luogo, atto dell'avviso favorevole espresso dal Ministero del tesoro, ed, in particolare dall'Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che, con nota del 26 gennaio 2001, diretta alla COVIP, ha condiviso l'avviso espresso dalla Corte nella relazione approvata con la Deliberazione della Sezione del controllo n. 4/2000 circa l'esigenza di sottoporre la medesima al regime della Tesoreria Unica ed ha assicurato che terrà conto della proposta al riguardo, avanzata dalla stessa COVIP, *in occasione della predisposizione del prossimo D.P.C.M. di modifica delle tabelle A e B annesse alla legge n. 720/1984*.

Per quanto attiene poi alla specifica analisi del bilancio, in base all'esame dei consuntivi relativi agli esercizi 1998 – 1999 e preconsuntivo 2000, rapportati con i bilanci di previsione (in ultimo, quello relativo all'esercizio 2001) va rilevata, in termini generali, la forte discordanza fra le previsioni e i dati di consuntivo, discordanza che raggiunge mediamente il 50% ed in alcuni casi (capitolo *consulenze*) lambisce il 90% di spesa non erogata ed in gran parte nemmeno impegnata.

Ciò comporta, per le caratteristiche di autonomia che presenta il bilancio della COVIP, la

crescita esponenziale dell'*Avanzo di amministrazione* ed al riguardo si deve notare (sulla scorta del previsionale 2001) che non sussiste il rispetto del principio di conformità alla natura della spesa, utilizzandosi (sia pure in sede di previsioni) una quota dell'avanzo di amministrazione originato dalla parte corrente (spese di funzionamento) per previsioni di spesa avente la natura d'investimento (e quindi *in conto capitale*) quali quelle inerenti *all'acquisto di un immobile* da destinare a sede della Commissione.

In considerazione del nodo ancora non sciolto della natura della medesima la quale, comunque, allo stato attuale della normativa non può annoverarsi tra le "Autorità indipendenti", ed avendo dunque, al momento le caratteristiche di *Ente-organo* dell'Amministrazione, appare in ogni caso non supportata da adeguata analisi di fattibilità sul piano giuridico e di procedimento contabile, la previsione di un acquisto di immobile, in quanto nessuna Amministrazione dello Stato *stricto sensu*, tranne quella del Demanio, può realizzare, in proprio, tale operazione.

Sempre in tema di bilancio, va ulteriormente sottolineato il consistente uso di *partite di giro* che non trovano giustificazione in un bilancio di dimensioni contenute e non permettono di individuare le effettive poste contabili, così come la strutturazione della *nomenclatura* dei capitoli appare di eccessiva vaghezza, tanto da collegare le *consulenze* ai *servizi resi*, tra i quali vengono fatti rientrare anche quelli di manutenzione, nonché gettoni di presenza per la partecipazione a procedure concorsuali di reclutamento di personale.

Un punto che merita attenzione, nell'ambito dell'organizzazione della Commissione, è l'esistenza di gruppi di lavoro che affrontano tematiche specifiche e che mettono in relazione tra loro più servizi o direzioni interessati, ne costituisce un esempio il Gruppo *per la semplificazione amministrativa*.

Grande importanza viene infatti data sia alla semplificazione delle procedure, aspetto questo vitale per *Fondi* di piccolissima entità, sia alla realizzazione di griglie di *indicatori* che consentano, al tempo stesso, un più facile ed idoneo reperimento delle informazioni dai *Fondi*, e la creazione di un *data-base* su tutto il sistema.

Va, in ultimo, fatto cenno all'attività di formazione di settore per i funzionari della COVIP ed alla collaborazione con le *Autorità indipendenti* come CONSOB, Banca d'Italia ed ISVAP.

Il rapporto con tali organi appare ancor più necessario in questa fase di evoluzione della COVIP, che ha assunto una maggiore consapevolezza circa la sua competenza generale che va esplicata in pieno, anche in considerazione del diverso tipo di approccio che hanno i medesimi, soprattutto in materia di vigilanza.

Sulla base delle considerazioni che sono state svolte nell'intera relazione e delle quali le presenti conclusioni vogliono costituire una rappresentazione sintetica che ponga in rilievo sia i problemi strutturali, sia gli aspetti evolutivi, si può giungere a valutazioni conclusive sulla base dei criteri gestionali di **economicità, efficienza ed efficacia**.

Tenendo conto del rapporto, tipico del criterio di economicità, che deve essere rinvenuto tra l'attività realizzata ed il costo che si è reso necessario a tal fine (individuando in tal modo il c.d. *value for money* dell'azione amministrativa), non si ravvisano particolari rilievi che mettano in discussione l'esistenza di tale elemento, potendo sostenersi che l'attività svolta dalla COVIP è andata via via sempre più aumentando con una spesa che, come si è visto, è rimasta praticamente invariata.

Al riguardo va anzi sottolineato come, anche in seguito alle censure formulate dalla Corte con la Delibera n. 4/2000, si sia molto ridimensionata la spesa per le "consulenze". D'altro canto le problematiche di bilancio evidenziate ed approfondite non mettono in discussione l'economicità dell'azione, ma semmai, l'efficienza e l'efficacia dell'attività di programmazione finanziaria ed economica.

Per quanto attiene all'efficienza, si rinvie un sostanziale paradosso perché, come si è

appena detto, la programmazione finanziaria non può ritenersi soddisfacente in considerazione del grande scostamento che continua a sussistere tra le previsioni e i dati di consuntivo. Del resto dal persistere di un sottodimensionamento delle risorse umane disponibili dovrebbe trarsi una valutazione positiva, proprio in considerazione delle scarse risorse professionali rispetto ai risultati che si sono raggiunti e che sono sicuramente degni di nota.

Certamente in tale contesto deve essere correttamente valutata l'attività svolta nel campo dei fondi preesistenti, che si è rivelata come la più onerosa per le ragioni esposte in precedenza. Infatti l'ancor limitata dimensione dei nuovi fondi negoziali ha comportato risultati non ancora in linea con le aspettative in materia. Per tale ragione, ferma restando la nota in tema di programmazione finanziaria, è lecito esprimere una valutazione cauta sulla efficacia che pare emergere dal trend di attività esaminato negli ultimi anni, dalla sempre maggiore consapevolezza del ruolo, nonché dall'affinamento delle metodologie nei vari campi di attività.

In conclusione si individua un quadro *in fieri* che dovrà giovarsi delle riforme organizzative in atto e, conseguentemente, di una maggiore funzionalità del sistema che già mostra una migliore dinamicità rispetto al passato e che si basa sulla fondamentale opzione di privilegiare le sinergie tra i vari settori di attività.

Per tali ragioni gli obiettivi che possono riferirsi alla COVIP devono essere graduati in questo percorso evolutivo e l'efficacia della sua azione andrà in futuro comunque misurata sulla capacità della medesima di governare la crescita della previdenza complementare.

#### 4.3 Cooperazione.

Nella precedente relazione si dava conto della deliberazione n. 74/1999, con la quale la Sezione del controllo ha approvato la relazione sull'indagine, condotta in sede di controllo sulla gestione, sulla "promozione delle iniziative intraprese dalle associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo, ai sensi dell'art.19 della legge n. 127 del 1971".

In tale contesto, si precisava che le valutazioni espresse avrebbero dovuto trovare un *pendant* in quelle riguardanti la disciplina prevista dall'art.11 della legge n. 59 del 1992 - legge con la quale è stato riordinato tutto il sistema della *Cooperazione*, introducendo, tra l'altro, la figura del *socio sovventore* - che ha previsto, in base alla contribuzione del 3% degli utili delle imprese cooperative, sia la costituzione di *fondi mutualistici* da parte delle *Associazioni cooperative* (comma 1), sia quella del *fondo* gestito dalla stessa Amministrazione per le cooperative non associate (comma 6).

Nel corso del 2000 è stata quindi svolta, nel quadro dei programmi approvati dalla Sezione del controllo in adunanza plenaria con la Deliberazione 15/2000, l'analisi di tale diverso strumento, comparando l'andamento della gestione privatistica (i fondi mutualistici costituiti dalle associazioni nella forma di *Società per azioni*), con il *fondo* "pubblico" che viene gestito dall'Amministrazione.

La relazione nella quale è stata svolta detta analisi è stata approvata nell'adunanza della Sezione centrale di controllo sulla gestione del 20 giugno 2001, ed ha portato alle seguenti considerazioni finali:

L'indagine sui "Fondi" previsti dalla legge n. 59 del 1992, come *volano* del sistema cooperativo ha permesso, innanzitutto, di confrontare due *mondi*: quello dei Fondi di diritto privato, definiti anche *mutualistici*, e quello del Fondo *pubblico*, gestito dalla Direzione generale della Cooperazione del Ministero del lavoro e p.s..

Due *mondi* diversi per molteplici ragioni: per i soggetti gestori e per i destinatari dei benefici, per le finalità perseguiti e, com'è naturale, per le metodologie adottate.

Eppure la legge n. 59/1992, con la quale si è operata un'importantissima riforma per gli stessi soggetti protagonisti della cooperazione, le società cooperative e, prima ancora i soci (va ricordato, in proposito, la grandissima innovazione del *socio sovventore*, che conferisce il capitale), intendeva probabilmente creare un tessuto omogeneo di strumenti in grado di favorire

l'espansione del fenomeno cooperativo.

L'analisi condotta ha permesso di evidenziare la dicotomia fra due sistemi nei quali si è, a sua volta, divisa la disciplina del meccanismo, tipico di un fondo di rotazione, ma mai codificato come tale, costruito dall'art.11 della legge al fine di promuovere lo sviluppo della cooperazione.

Si parla di meccanismo tipico di un *fondo di rotazione* in quanto, sia per le cooperative non associate, sia per quelle associate, il contributo da queste versato nella misura del 3% degli utili conseguiti nel precedente esercizio finanziario è stato destinato all'erogazione nei confronti della stessa categoria dal quale proveniva.

Per quanto attiene poi ai c.d. *fondi mutualistici di diritto privato*, si è ancora parlato di *fondo di rotazione* per la tipologia d'intervento da questi privilegiata (quella del finanziamento agevolato) con il recupero del capitale ed il reimpiego di questo, oltreché degli interessi versati dai mutuatari, mentre nel caso del fondo pubblico si è trattato sempre di un contributo a *fondo perduto*.

Le peculiarità mostrate rendono sostanzialmente impossibile una comparazione tra *fondi mutualistici* e *fondo pubblico*, sia per l'eterogeneità di tutti gli elementi utili a disegnare un quadro di riferimento sia per la mancata rispondenza agli obiettivi fissati dalla norma.

In sostanza, ancora una volta l'ottica nella quale sono stati gestiti i, pur differenti, interventi si è mostrata limitata rispetto al fine che si era proposto il legislatore, quello di realizzare un'azione propulsiva in grado di dispiegare i suoi effetti nel medio-lungo periodo, sia in termini di crescita dell'indotto produttivo, sia in termini di incremento dell'occupazione.

Detto questo, le osservazioni che possono formularsi nei confronti del sistema privatistico attengono, essenzialmente, alla scelta, definita "limitativa" di indirizzare gli interventi, eminentemente, alla concessione di crediti *agevolati* alle cooperative associate, trascurando, dunque, altre forme di realizzazione di concreti strumenti di promozione, quali la formazione professionale del personale o la promozione di studi e ricerche.

Va peraltro considerato che lo strumento, sostanzialmente riconducibile al *finanziamento agevolato*, assicura effettivamente un'utilità ripetuta alle disponibilità finanziarie, oltreché una, sia pur limitata, remunerazione del capitale impiegato nella concessione del finanziamento, e, quindi, può ravvisarsi, entro i descritti limiti, sia l'economicità sia l'efficienza.

Per quanto attiene all'efficacia non si esprimono valutazioni, mancando, come si è detto, il perseguitamento, e, quindi, il raggiungimento, di alcuni obiettivi indicati dalla norma.

Sul fronte del fondo *pubblico* gli aspetti problematici attengono non solo alla carenza di una valutazione dei risultati ottenuti dalle cooperative non associate alle quali è stato concesso un contributo, che solo di recente è stata oggetto della necessaria attenzione, ma anche a procedimenti che mostrano contraddizioni e lacune nei meccanismi selettivi.

Su tali aspetti appare opportuno richiamare alcune fattispecie ricorrenti:

- a) la tendenziale rimodulazione dei progetti, anche non dichiarata, al fine di coprire completamente i costi con i contributi ricevuti, inferiori alle attese;
- b) progetti non completati da cooperative già ammesse a contributo;
- c) progetti per la cui realizzazione risulta un costo inferiore al contributo concesso.

Per quanto attiene, invece, alle altre fattispecie, si evidenzia, da un lato, la mancanza di meccanismi correttivi idonei a sanzionare comportamenti non coerenti con gli impegni presi in sede di stipula della convenzione e, dall'altro, un sistema selettivo basato su elementi minimi (i *curricula*) e comunque contenenti indicazioni di esperienze di scarsissimo rilievo rispetto alle esigenze professionali che emergono dai progetti presentati.

Tale situazione è stata, in particolare, rilevata, nei casi nei quali non risultano erogate anticipazioni o saldi, nonostante siano stati approvati i relativi progetti, e, ciò nonostante, non risultano essere mai stati emessi decreti di revoca, determinando, oltre al permanere di un

provvedimento pubblico di concessione, anche e soprattutto un congelamento di fondi che alla luce dei nuovi strumenti apportati dalla legge n. 94/1997 e dal d.lgs n. 279/1997, con i quali è stato riformato il bilancio dello Stato, potevano più proficuamente essere oggetto di variazione compensativa nell'ambito della stessa unità previsionale.

Si riporta, dunque, la conseguente constatazione che la situazione descritta costituisca un dato sintomatico, per il periodo di riferimento dei progetti esaminati, della scarsa affidabilità del sistema di selezione dei medesimi, in quanto, o per una carente valutazione della necessità dell'intervento, della fattibilità dello stesso nonché delle caratteristiche dei soggetti proponenti, ovvero per la mancanza di un monitoraggio sull'andamento dei progetti, si sono di fatto scelti, in sede di selezione, progetti di alcune cooperative che poi non hanno portato a conclusione il progetto o lo hanno modificato sostanzialmente, con un conseguente danno per quelle escluse.

In conclusione, dalle rilevazioni effettuate, per il periodo di riferimento, la gestione del Fondo pubblico, al quale, attualmente, afferiscono gli interventi delle cooperative non associate non è apparsa orientata né a valutazioni di economicità, né, tantomeno, di efficienza ed efficacia.

In sostanza, in mancanza di rilevazioni (tranne quelle in ultimo effettuate) nonché di valutazioni conseguenti da parte dell'Amministrazione, l'analisi descritta indica la sostanziale autoreferenzialità dei progetti che hanno alimentato se stessi, spesso attraverso riduzioni orientate a permettere la completa copertura del contributo pubblico, senza una reale attenzione allo sviluppo dell'indotto cooperativo che, pure, costituiva il loro obiettivo reale.

Tranne che per alcune rare fattispecie non è stato infatti possibile desumere, dalla documentazione, l'effettivo incremento occupazionale realizzato. Come pure di difficile individuazione è risultata l'eventuale nascita di nuove cooperative o realtà imprenditoriali.

E questo è il dato più significativo, in senso negativo, di tutta l'analisi fin qui condotta.

Infatti, mancano le risposte in merito, sia al raggiungimento delle finalità indicate dall'art.11 comma 3 della legge n. 59/1992, sia alla realizzazione degli obiettivi dichiarati nei progetti sin dal momento della presentazione degli stessi. E' proprio il riscontro finale sull'impatto occupazionale delle iniziative che non appare preso in considerazione. Solo nelle convenzioni stipulate nel 2000 si inizia a far riferimento ad indicazioni sulle ricadute occupazionali.

Una ulteriore osservazione, svolta in precedenza, attiene agli incarichi che, nell'ambito dei progetti sono stati affidati dalle cooperative ad istituti ed organismi esterni i quali, in relazione a fasi significative del progetto.

Si ribadisce che, in tal modo, è lo stesso valore del prodotto che viene messo in discussione perché tale prodotto si attende dalla cooperativa quale elemento evolutivo della stessa e rappresenta in quel caso un ben individuato valore economico (*value for money*).

Va, peraltro, dato atto all'Amministrazione di aver gestito un settore particolarmente complesso in mancanza di indicazioni normative sulle modalità con le quali perseguire le finalità di sviluppo del sistema cooperativo, in un quadro strutturale precario - basti pensare ai problemi relativi alla stessa ricognizione delle cooperative non associate esistenti ed alla loro situazione finanziaria, nonché a quelli derivanti dalla farraginosa procedura di acquisizione dei versamenti da parte delle cooperative - basato sulla preesistente struttura amministrativa (la Divisione terza della Direzione della cooperazione e, per la valutazione di congruità dei progetti, da un Nucleo di valutazione, costituito all'interno della Direzione e composto da funzionari e dirigenti della medesima).

Nel corso degli anni ed, in particolare, durante lo svolgimento dell'indagine, si sono avute consistenti evoluzioni indirizzate a porre rimedio alle carenze evidenziate dalla Corte, sia attraverso una più accurata gestione delle fasi di redazione della *circolare-bando* annuale, strumento che reca le opzioni programmatiche e la regolazione del sistema, sia mediante la realizzazione di un effettivo sistema di monitoraggio completo sugli esiti che i progetti,