

AVVERTENZA METODOLOGICA¹

La Corte ha rinunciato a costruire una propria struttura di programma per funzioni, pur restando aperti seri problemi metodologici in vista di una classificazione funzionale più coerente e rigorosa.

Un lavoro comune Corte-Ragioneria, al quale potrà essere associato l'ISTAT, dovrà essere impostato per la struttura di bilancio 2004-2005.

Infatti l'analisi funzionale della Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2002, si è basata sulle funzioni obiettivo delineate dalla Ragioneria per l'esercizio 2003 e ribaltate sul 2002.

Le funzioni obiettivo sono costruite a partire dalle *classi* – terzo livello – della classificazione funzionale europea COFOG. Si segnalano di seguito, alcuni limiti della classificazione funzionale adottata.

La significatività del rendiconto per funzioni è ridotta a causa della scarsa omogeneità di imputazione dei capitoli di spesa alle funzioni obiettivo nei diversi Ministeri.

Una costante negativa è costituita dalle funzioni denominate *Supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione* – identificate dal codice 91 – previste per ciascuna *classe* di terzo livello, anche se tale tipologia di spesa non è contemplata dalla COFOG, in base alla quale tutte le spese devono essere assegnate alle funzioni operative. A questi quarti livelli risultano imputate, nella maggior parte dei casi, quote rilevanti delle spese di funzionamento, mentre in altri casi ci si ritrovano anche specifiche voci di investimento come la manutenzione delle stazioni del Corpo forestale. Il peso di questa funzione è pari nel complesso all'1,3% degli stanziamenti, con valori importanti per i ministeri: Interno (15,4%), Affari esteri (11,1%), Beni e attività culturali (11,5%) e Giustizia (7,8%).

¹ L'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato RGS-CdC il 30 maggio 2003. Non si tiene conto, pertanto, delle modifiche apportate al rendiconto successivamente alla predetta data.

L'altra funzione da rivedere in una più rigorosa impostazione è quella denominata *Risorse da assegnare nell'ambito della Pa* - individuata dal codice 1.6.1.4. Si ricorda che la classe COFOG 1.6.1 è relativa ai *Servizi pubblici generali non altrove classificati*, mentre i trasferimenti tra i diversi livelli amministrativi vengono contemplati dalla classe 1.8.1. Il peso della funzione 1.6.2.4 sul complesso delle Amministrazioni è pari al 2% degli stanziamenti, e comprende anche spese destinate a specifici interventi, come quelli per le servitù militari, o per il disinquinamento di origine industriale suscettibili di una migliore classificazione aderente a specifiche funzioni.

Da sottolineare è l'assenza, per ciascun comparto, di una funzione relativa ai sistemi informativi settoriali (per la sanità, il mercato del lavoro, l'agricoltura) nonostante siano espressamente evidenziati dalla COFOG.

Nello specifico delle singole Amministrazioni si riportano alcuni esempi:

- per il ministero dell'Interno si rileva un'eccessiva concentrazione della spesa sovrastimata per le funzioni tipiche dell'Amministrazione. Per esempio le spese per lo stoccaggio di materiali e attrezzature per la protezione civile sono state imputate alla classe Ordine pubblico e sicurezza (3.1.1). Al contrario, non è stata evidenziata una funzione relativa all'immigrazione e le relative risorse sono state assegnate a generiche funzioni come *Minoranze etniche* (10.7.1.2) e *Assistenza sociale per particolari categorie* (10.7.1.1), in quest'ultima sono compresi i fondi destinati alla lotta alla droga, al sostegno agli immigrati e all'assistenza alle vittime dell'usura.
- Per il ministero della Giustizia non viene evidenziata l'assistenza sanitaria ai detenuti. Le relative spese sono state imputate: per i detenuti adulti nella generica funzione *Amministrazione penitenziaria* (3.4.1.1), per i minori nella funzione *Prevenzione, devianza e risocializzazione dei minori* (3.4.1.2).
- Per la Difesa non vengono esplicitati con apposite funzioni i fondi destinati alla giustizia militare e alle accademie e scuole militari.
- Per gli Affari esteri non viene colta la differenza contemplata dalla COFOG tra la gestione diretta della cooperazione economica con i Paesi in via di sviluppo

(*classe 1.2.1*) e gli aiuti attraverso gli organismi internazionali (1.2.2). Infatti gli aiuti vengono genericamente attribuiti a due funzioni: *Cooperazione allo sviluppo in ambito bilaterale* (1.2.1.1) e *Cooperazione allo sviluppo in ambito multilaterale* (1.2.2.1).

- Per la componente del ministero dell'Economia e delle finanze relativa all'ex Tesoro, in materia di transazioni relative al debito pubblico viene adottata una generica funzione *Oneri del debito pubblico* (1.7.1.1), che assorbe ben il 57% delle somme stanziate per l'amministrazione. Si ritiene, invece, che le funzioni avrebbero dovuto essere articolate per le diverse operazioni connesse al debito pubblico, come: il pagamento degli interessi, la sottoscrizione e l'emissione dei titoli del debito pubblico, l'ammortamento.
- Per la componente dell'ex amministrazione finanziaria del ministero dell'Economia, la spesa del dipartimento delle politiche fiscali risulta concentrata per oltre il 70% degli stanziamenti e degli impegni effettivi sulla funzione *Gestione dei tributi*, risultando imputato a questa anche il complesso dei capitoli di spesa destinati ai rimborsi delle imposte ed alle poste correttive dell'entrata che assommano risorse per circa 32.000 milioni di euro. Alla funzione *Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità*, di esclusiva pertinenza del dipartimento, vengono indistintamente attribuiti anche i fondi destinati alle Agenzie fiscali. Questo comporta la non assoluta significatività dell'analisi funzionale per la spesa del dipartimento.
- Per il ministero del Lavoro e delle politiche sociali non è stata prevista una funzione relativa ai trasferimenti alle gestioni previdenziali, che vengono imputati alla *classe Protezione sociale non altrimenti classificabile* (10.9.1).
- Per il ministero della *Salute* non sono state previste funzioni relative alla farmacovigilanza, attività che ricopre un'importanza notevole, e all'assistenza sanitaria diretta svolta presso gli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera.
- Per il ministero dei Beni e le attività culturali le funzioni non corrispondono alle missioni istituzionali dell'amministrazione, essendo articolate per *beni* (archeologici, artistici e storici, archivistici,) senza alcuna evidenziazione delle

attività istituzionali come la promozione, la valorizzazione e la conservazione dei beni stessi.

In ragione dei limiti riscontrati per alcune amministrazioni si è proceduto ad analisi per *unità di voto* e capitoli di spesa, e non è stato possibile costruire serie storiche per effettuare confronti con le risultanze degli esercizi precedenti. Si è proceduto a confronti temporali a livello dei *Centri di responsabilità*, anche per alcune amministrazioni, sottoposte nel 2002 ad accorpamenti di dicasteri diversi, o a riforme nell'organizzazione interna.

Sono state svolte analisi particolari riferite alla spesa per l'immigrazione, la protezione civile e gli interventi per le aree depresse, attraverso l'aggregazione dei capitoli di spesa del complesso delle amministrazioni centrali.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Sintesi e conclusioni.

1. **Direttive e programmi:** 1.1 *Le note preliminari;* 1.2 *Le direttive del Ministro.*
2. **Analisi dell'organizzazione:** 2.1 *Il regolamento di organizzazione: lo stato di maturazione dell'operatività della nuova struttura;* 2.2 *Il Servizio di controllo interno.*
3. **Analisi finanziaria:** 3.1. *Impatto del DL 194/2002, convertito con la legge 246/2002;* 3.2 *Analisi per funzioni-obiettivo;* 3.3. *Analisi per Centri di responsabilità;* 3.4. *Analisi per categorie economiche;* 3.5. *Analisi per capitoli.*
4. **Aspetti di particolare rilievo:** 4.1. *La riforma del mercato del lavoro;* 4.2. *Il "Libro Bianco sul Welfare"- Il Fondo per le politiche sociali;* 4.3 *I Lavori Socialmente Utili;* 4.4 *S.I.L. — Sistema informativo lavoro;* 4.5. *La cartolarizzazione degli immobili degli Enti previdenziali;* 4.6. *La cartolarizzazione dei crediti INPS ed INAIL;* 4.7. *La riforma del sistema formativo e la certificazione di qualità del sistema della formazione professionale.*
5. **Aspetti evolutivi:** 5.1. *La contabilità analitica per centri di costo;* 5.2. *La costruzione di un sistema di indicatori.*

Centro di responsabilità	Stanziamen ti definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti totali	Residui totali	(migliaia di euro)	
								Economie totali	
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	11.043	12.089	321	9.262	9.160	9.091	1.960	2.393	
2. Politiche del lavoro e dell'occupazione e tutela dei lavoratori	11.379.378	12.612.984	2.704.486	11.341.453	10.980.192	10.621.062	5.970.460	222.910	
3. Politiche sociali e previdenziali	49.792.034	49.626.025	2.433	49.716.971	49.716.193	48.730.562	2.533.996	776.996	
TOTALE AMMINISTRAZIONE	61.182.455	62.251.098	2.707.240	61.067.686	60.705.546	59.360.715	8.506.416	1.002.298	

Sintesi e conclusioni.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sta vivendo una fase nella quale è necessario operare una ristrutturazione effettiva in grado di realizzare quell'amministrazione orientata all'erogazione di servizi alla collettività in un contesto sociale che richiede azioni dinamiche sia nel campo delle politiche attive e passive per l'occupazione sia in quello delle politiche sociali.

Le Riforme in atto richiedono infatti un'organizzazione adeguata che eviti sovrapposizioni, sia conformata alle *missioni* perseguiti ed abbandoni, per quanto possibile, logiche burocratiche che, per il loro peso e la loro lentezza, non sono idonee al raggiungimento dei risultati richiesti nel breve e medio periodo.

Va quindi portata a compimento quell'operazione di "fusione" della quale si era constatata la difficoltà nella relazione sul rendiconto 2001, soprattutto per l'obiettivo preminente e, di fatto, esaustivo, di definire l'organizzazione logistica del ministero.

Per tali ragioni, va seguita con interesse la riforma dell'amministrazione che non è stata attuata in occasione della verifica di congruenza della struttura (che doveva essere realizzata entro il giugno 2002 ai sensi dell'art. 9, comma 2 del citato d.P.R. n. 176/2001), ma che può essere perseguita nell'ottica della Legge 6 luglio 2002, n. 137 "Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici".

Va detto che è comunque in atto la revisione dell'organizzazione del Ministero, che dovrà tener conto dell'attuazione del Titolo V della Costituzione, al fine di eliminare le sovrapposizioni di competenze e renderla più snella e funzionale.

Sta, infatti, evolvendo il progetto di una profonda ristrutturazione del Ministero, con la previsione della figura del Segretario generale, cosa questa che comporterebbe il riappostamento dei Centri di responsabilità al livello delle Direzioni generali.

La programmazione costituisce una priorità evidente per l'Amministrazione, anche in una struttura della Direttiva più essenziale rispetto a quella per l'esercizio 2001, ma da implementare con l'atto d'indirizzo del Capo dei dipartimenti (espressamente previsto dalla Direttiva generale del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 novembre 2002).

Del resto, la programmazione, in un campo così vasto che va dai problemi dell'occupazione a quelli dell'assistenza sociale a quelli della previdenza, obbligatoria e complementare, è affidata a documenti di grande spessore.

In particolare, nella presente relazione si esamina il *Libro bianco sul Welfare* e la nuova programmazione del Fondo per le politiche sociali, mentre nella specifica relazione sull'*Analisi previdenziale* si approfondiscono i temi relativi alla previdenza obbligatoria e complementare.

Il Servizio di controllo interno (strategico) gioca al riguardo un ruolo fondamentale e si riscontra positivamente un monitoraggio che ha seguito gli stati di avanzamento del conseguimento degli obiettivi indicati dalla Direttiva per l'esercizio 2002 e che ha portato, sia alla predisposizione della Direttiva 2003, sia a proposte concrete sulla riforma

dell'Amministrazione, sia ad una elaborazione, della quale si dà conto in relazione, di uno studio ragionato sui possibili indicatori da utilizzare per l'analisi dell'attività dell'Amministrazione, sollecitata dalla Corte e collegata alle elaborazioni dell'ISTAT, le quali ultime costituiscono la naturale prosecuzione degli analoghi esercizi realizzati in occasione della relazione sul rendiconto 2001.

L'analisi finanziaria risente delle aggregazioni delle *funzioni-obiettivo* individuate dal M.E.F. e condivise, dalla Corte, per ragioni di uniformità, ma che non hanno consentito una comparazione con i passati esercizi.

Per tali ragioni si è ritenuto di prendere in esame significativi capitoli del bilancio amministrativo.

In tale contesto, essi vanno enucleati dai risultati complessivi, fortemente condizionati dai *trasferimenti* agli Enti previdenziali, alle Regioni ed agli Enti locali, sia nel campo della spesa previdenziale sia in quello della spesa assistenziale.

Sono stati evidenziati gli effetti del "decreto taglia-spese" del 29 novembre 2002 con il quale il M.E.F. ha dato applicazione alle disposizioni contenute nel DL n. 196/2002, convertito con modificazioni, con la legge n. 246/2002.

Essi hanno riguardato, in termini sensibili, il "Fondo per l'Occupazione", Fondo *plurintervento* che ha avuto ulteriori attribuzioni dall'art. 41 della legge n. 289/2002 – Finanziaria 2003, e la cui dinamica viene approfondita in relazione.

Di rilievo sono le modificazioni che l'art. 46 della cennata Finanziaria 2003 ha apportato al *Fondo per le politiche sociali*, eliminando i vincoli di destinazione del medesimo e statuendo l'esigenza di individuare, in corrispondenza con l'autonomia decisionale di Regioni ed Enti locali sulle risorse da assegnare agli interventi in campo sociale, i *livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale*¹, ed un monitoraggio al quale possono conseguire misure sanzionatorie per il mancato rispetto di detti *standards*.

La *Riforma del mercato del lavoro*, delineata dalla legge delega del 14 febbraio 2003, n. 30, dopo il d.lgs. n. 297/2002 sulla riforma del collocamento, ha già trovato la sua prima e rilevante attuazione nel decreto legislativo approvato il 5 giugno 2003 dal Consiglio dei Ministri.

In tale contesto, oltre a rendere più adeguata l'*organizzazione del mercato del lavoro* ed, almeno in prospettiva, scevra da sovrastrutture burocratiche, è stata profondamente innovata la tipologia dei contratti di lavoro, tendendo al superamento di *ibridi* che mascheravano effettivi rapporti di lavoro subordinato per fare emergere gli effettivi rapporti in essere.

Si assiste all'evoluzione del sistema della formazione professionale che, sempre più va ad integrarsi con il sistema *istruzione*. L'obiettivo comune è quello di realizzare effettivamente il *ponte* tra l'*istruzione* e l'ingresso nel mondo del *lavoro*, così accentuando la connotazione di Amministrazione di *Welfare*.

In tale contesto, appare necessario disporre di un sistema informativo in grado di rendere disponibile a tutti i potenziali utilizzatori le banche-dati sull'offerta-domanda di lavoro.

Si tratta di un tema che è da tempo all'attenzione della Corte e si sollecita l'effettiva realizzazione, in piena compatibilità con le Regioni e gli Enti locali, e nel rispetto dei ruoli rivestiti, l'attivazione del Sistema Informativo del lavoro.

E' un'esigenza sentita e da realizzare nel breve tempo, proprio in considerazione delle riforme alle quali si è fatto cenno ed alle nuove *tipologie* dei rapporti di lavoro.

Si dà anche atto dell'evoluzione delle operazioni di cartolarizzazione, sia per i *crediti contributivi INPS ed INAIL*, sia per le dismissioni immobiliari.

¹ Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Per queste ultime va precisato che il processo di vendita degli immobili “cartolarizzati” (SCIP 1) è iniziato nel 2002 e si è sviluppato secondo i “Business Plan” degli Enti previdenziali.

Al 31 dicembre 2002, nell’ambito del Programma Ordinario di Cessione, risultano alienate n. 17.139 unità residenziali su 25.800 unità *cartolarizzate*, con una percentuale di realizzazione del 66,43% per quello che attiene alle unità immobiliari e del 75,08% per ciò che concerne il rapporto tra quanto incassato e quanto previsto nei “business plan”, con un introito di 1,47 miliardi di euro sui previsti 1,96 miliardi di euro. La percentuale più alta di realizzazione è quella di INPS, con l’87% e la più bassa quella di IPOST con il 22,66%.

Uno dei problemi più rilevanti, incontrati nelle operazioni, ha riguardato le unità *inoptate* dagli inquilini, per le quali il Ministero dell’Economia e delle Finanze ha chiesto che venissero realizzati procedimenti unificati di vendita all’asta.

Al 31 dicembre 2002, sono stati alienati, nel contesto del Programma Straordinario e mediante lo svolgimento di 4 aste, 145 immobili per un incasso di 878,33 milioni di euro, a fronte di 261 immobili *cartolarizzati*.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha una prospettiva in continuo divenire, in quanto le riforme attuali e nel medio-lungo periodo coprono tutto il campo che va dall’occupazione all’assistenza alla previdenza.

Si avverte la consapevolezza di un ruolo particolarmente impegnativo, ma, certamente, saranno i risultati riscontrabili, anche grazie all’attività del Servizio di Controllo Interno, nel prossimo esercizio finanziario, a dare la misura dell’adeguamento della struttura e della realizzazione delle attività di monitoraggio previste dalla normativa in vigore.

1. Direttive e programmi.

Il livello raggiunto dalla programmazione di un’amministrazione va attualmente misurato in base a due strumenti: la *nota preliminare al bilancio di previsione* e la *direttiva* annuale del Ministro, emanata ai sensi degli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29/1993.

In un contesto programmatico che, partendo dal Dpef., deve assicurare il consapevole collegamento tra gli obiettivi che si propone l’Amministrazione nell’esercizio di riferimento e le risorse finanziarie appostate nello stato di previsione della spesa - in primo luogo, nelle *unità previsionali di base* del bilancio *politico*, a loro volta collegate con i *centri di responsabilità* - la Corte ha esaminato il livello di completezza e di coerenza dei due documenti indicati.

1.1 Le note preliminari.

Nella passata relazione si era dato atto del superamento dell’*impasse* che non aveva consentito all’Amministrazione di esprimere la sua politica programmatica nella *Nota preliminare*.

Il documento redatto per l’esercizio 2002 ha presentato caratteristiche estremamente peculiari perché ha dovuto gestire il momento di *fusione* tra due entità strutturalmente molto diverse: il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e il Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in applicazione del decreto legge n. 217/2001, convertito con la legge n. 317/2001, che ha apportato modifiche al d.lgs. n. 300/1999².

La *nota preliminare* per il 2002 ha dunque avuto un taglio dinamico in grado di supportare il necessario processo evolutivo, orientandosi, quindi, da un lato, verso le missioni istituzionali e, dall’altro verso la necessaria riorganizzazione strutturale.

Sotto il primo profilo è stata marcata la caratteristica di un’Amministrazione orientata all’erogazione di servizi al cittadino e, sotto l’altro profilo, grande attenzione (confermata, nella

² Nel caso del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, oltre all’unione tra Ministero del lavoro e della previdenza sociale e Dipartimento degli affari sociali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, va considerata l’avulsione, nel giugno 2001, della Direzione della Cooperazione che, con il nuovo nome di Direzione generale degli Enti cooperativi, è passata al Ministero delle attività produttive.