

costruzione del nuovo sistema dei *Centri di Responsabilità* di cui si è detto nella parte dedicata all'organizzazione.

Per quanto riguarda il *sistema di monitoraggio*, il Servizio di controllo interno ha continuato ad utilizzare i "criteri-guida" già seguiti nel corso del 2002³, affinando le sue metodologie, con rilevazioni quadrimestrali, un nuovo modello di scheda informatizzata di rilevazione concordata con i responsabili delle strutture amministrative e comprendente la rilevazione dei costi, stimati, per il personale e delle risorse finanziarie direttamente connesse alla realizzazione degli obiettivi.

Un profilo che spesso viene sottovalutato, ma che costituisce oggetto di attenzione, sia da parte del SECIN sia da parte della Direzioni generali (alle quali la Direttiva aveva assegnato gli obiettivi) è l'individuazione immediata non solo degli obiettivi operativi che concorrono alla realizzazione della politica perseguita dalla Direttiva ma anche delle forme di collaborazione tra Direzioni generali coinvolte nella medesima politica.

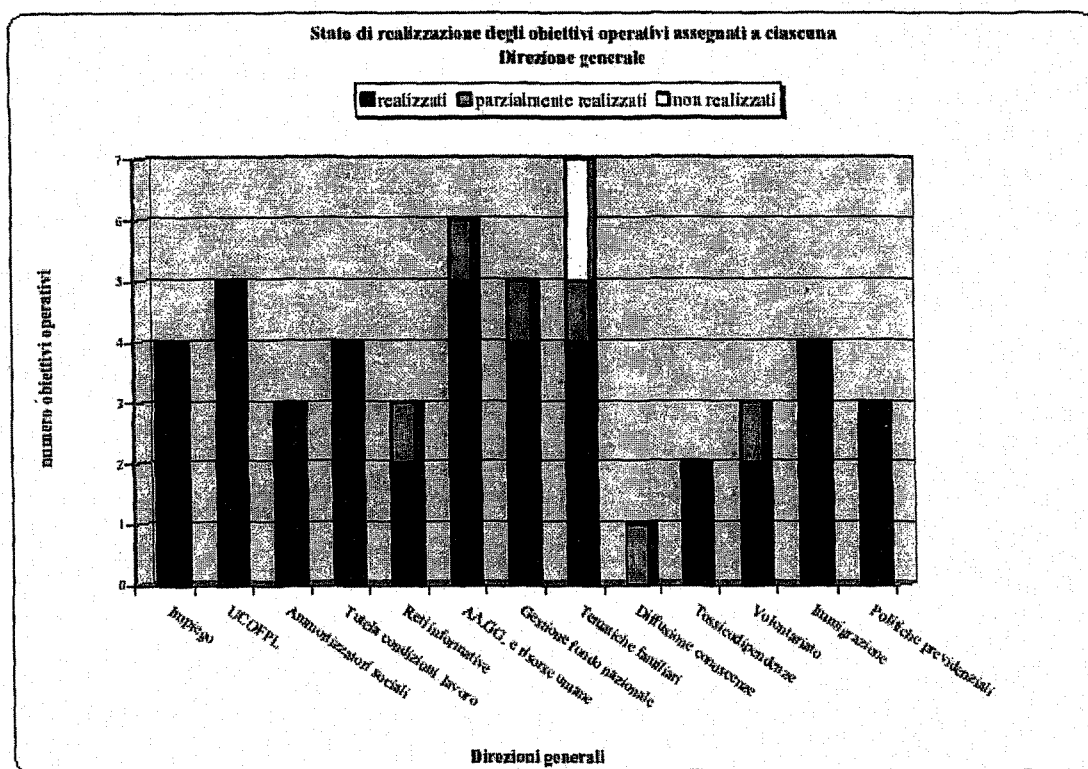
Un fattore di crescita dell'intero sistema che partendo dalla Direttiva, perviene al monitoraggio dei risultati conseguiti ed utilizza tale *feed-back* per organizzare la Direttiva per il successivo esercizio finanziario, consiste nella continuità degli strumenti utilizzati, continuità che, pur orientata ai possibili affinamenti, consente agli operatori di percepire un *ambiente* comune e di individuare un circuito *virtuoso*. Per questa ragione gli elementi che vengono utilizzati per il monitoraggio sono inseriti anche nella Direttiva successiva (nella specie, quella per il 2004). Un vantaggio sensibile è quello di previsioni più affidabili in quanto si avvalgono della verifica dei costi affrontati per il perseguimento di determinati obiettivi nell'esercizio precedente.

Va detto che, come la Corte ha sottolineato in questa sede, negli anni passati, è determinante una reportistica affidabile e scansionata nell'arco dell'esercizio finanziario, perché in tal modo è possibile disporre di dati che consentono valutazioni intermedie, tali da correggere la programmazione in corso ed indirizzare quella successiva.

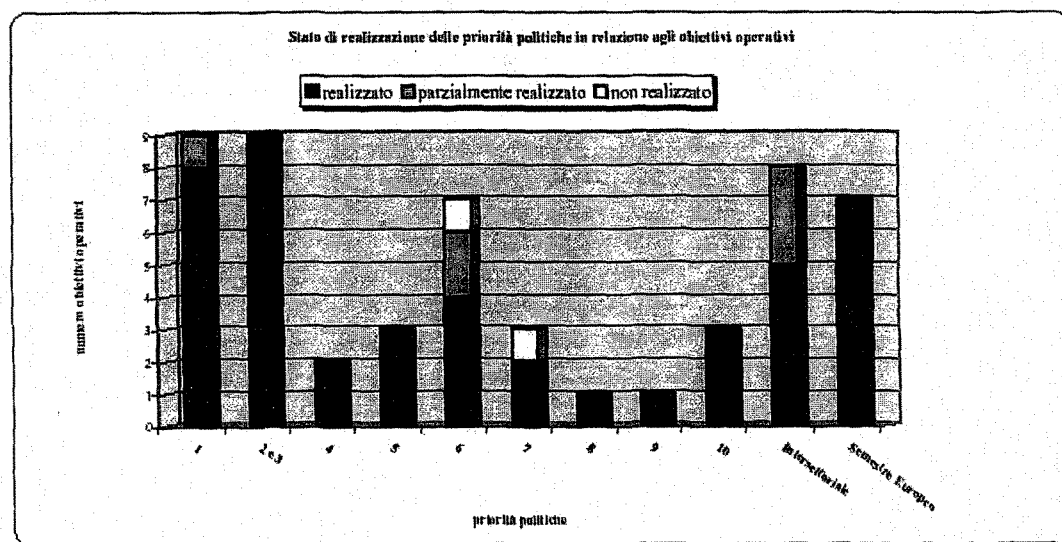
Nelle tabelle che seguono vengono evidenziati i risultati conseguiti dalle Direzioni generali, in termini sia di obiettivi operativi realizzati, sia di priorità politiche realizzate mediante gli obiettivi operativi.

³ L'attività, pertanto, è stata scandita nelle fasi di:

- analisi delle informazioni fornite dalle singole strutture e delle dichiarazioni espresse dalle stesse circa lo stato di realizzazione dell'obiettivo;
- confronto delle informazioni e dei dati forniti dalle Direzioni generali con il contenuto programmatico dei piani di azione, tenendo conto delle rimodulazioni eventualmente operate;
- richiesta ed esame di ulteriori elementi per una più completa valutazione, soprattutto in relazione alle risorse finanziarie impiegate e ai costi del personale sostenuti;
- verifica e confronto delle informazioni e dei dati per gli obiettivi assegnati trasversalmente a più Direzioni generali;
- esame e considerazione delle variabili riconducibili ad ambiti esterni alla struttura che hanno influito sulla realizzazione degli obiettivi;
- valutazione complessiva dei dati in relazione sia alle priorità politiche sia all'attività delle singole Direzioni generali e connessa elaborazione delle risultanze.



Dati Monitoraggio SECIN



Priorità politica 1 - Miglioramento del livello della qualità della vita dei cittadini con riferimento al sistema complessivo delle politiche di settore.
 Priorità politica 2 e 3 - Sviluppo delle politiche di aiuto a sostegno dell'occupazione e sostegno finanziario al mercato del lavoro. Riduzione del mercato del lavoro.
 Priorità politica 4 - Promozione del lavoro integrato.
 Priorità politica 5 - Riduzione della disoccupazione del lavoro degli immigrati.
 Priorità politica 6 - Politiche di sostegno alla famiglia.
 Priorità politica 7 - Sviluppo delle iniziative per la piena integrazione delle persone disabili.
 Priorità politica 8 - Promozione e sviluppo delle iniziative per una sistemazione post-quarantena degli organismi ricoverati nel Terzo Settore e del loro reinserimento nei rapporti con le istituzioni pubbliche.
 Priorità politica 9 - Riduzione della povertà e della marginalità sociale e della povertà.
 Priorità politica 10 - Incremento del sistema delle relazioni industriali all'esterno dell'impresa.
 Politiche inter-settoriali - Sviluppo delle iniziative, organizzazione, coordinamento e realizzazione della politica, miglioramento della qualità dei servizi.
 Senatore europeo

Dati monitoraggio SECIN

Complessivamente, i dati circa lo stato di realizzazione della Direttiva Ministeriale 2003, riportati in modo sintetico nella tabella che segue e distinti da quelli relativi all'anno 2002, rivelano un progressivo miglioramento della capacità dell'Amministrazione di perseguire gli obiettivi prefissati.

	REALIZZATI	PARZIALMENTE REALIZZATI	NON REALIZZATI
ANNO 2002	70%	17%	13%
ANNO 2003	84%	12%	4%

Dati monitoraggio SECIN

Tra le realizzazioni 2003 rientrano anche obiettivi previsti in fase di rimodulazione della Direttiva 2003, resasi necessaria perché in fase previsionale non erano stati considerati tutti gli elementi e gli aspetti connessi alle attività da svolgere, ovvero per sopravvenute cause esterne al sistema.

Al riguardo il SECIN raccomanda, nel rapporto di monitoraggio, una maggiore attenzione alle fasi di pianificazione operativa e lo sviluppo di una costante concertazione tra tutte le strutture interne all'apparato, con lo sviluppo, altresì, di momenti di lavoro condiviso e il potenziamento dei canali di comunicazione per uno stretto raccordo e un continuo scambio di informazioni. Ciò consentirebbe, peraltro, una razionalizzazione delle attività e uno snellimento delle procedure, con riflessi positivi anche in termini di contenimento della spesa pubblica.

Inoltre, già nella fase di programmazione dovrebbero essere distinte in modo più netto e puntuale le attività che richiedono, per la loro realizzazione, l'apporto esclusivo dell'Amministrazione da quelle che necessariamente devono essere condivise e concertate con altri soggetti esterni nelle fasi di programmazione, di decisione e di esecuzione.

Sussistono quindi difficoltà di coordinamento tra le strutture dell'Amministrazione coinvolte nella realizzazione di "politiche intersettoriali" le quali involgono profili di *customer-satisfaction* e rendono necessaria l'utilizzazione di indicatori di *output*, in grado di misurare i risultati finali, come per il "Miglioramento del livello della qualità della vita dei cittadini con riferimento al sistema complessivo delle politiche di welfare".

Un aspetto interessante, che emerge dal monitoraggio sulla Direttiva 2003, è la limitata utilizzazione del personale per la realizzazione degli obiettivi indicati in Direttiva (il 15 per cento). Il SECIN ne trae la conclusione che l'impegno più consistente delle Direzioni generali sia quello relativo all'espletamento dei compiti istituzionali.

Al riguardo, la Corte ritiene che questo sia un segnale da non sottovalutare in quanto appare sintomatico di due possibili fenomeni, tra loro alternativi: l'eccessiva "volatilità" delle priorità politiche ovvero la mancata riconduzione di dette priorità alle "missioni" assegnate al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Non va infatti dimenticato che Le *Priorità politiche* vengono correlate ad obiettivi strategici ed obiettivi operativi e che, soprattutto questi ultimi, devono caratterizzarsi per la loro concretezza.

Il SECIN conclude il Rapporto di monitoraggio con alcune considerazioni sulle modifiche apportate dal citato d.lgs. n. 241 del 2003, con la soppressione dei dipartimenti e con il successivo DM 15.9.2003, con il quale è stata prevista la figura del Segretario generale.

Nel ritenere che tali innovazioni siano nel senso di rendere l'articolazione ministeriale più unitaria e funzionale, il SECIN sottolinea la necessità di rivedere in modo più equilibrato e razionale la distribuzione del personale e le professionalità necessarie.

Tali aspetti, così come quello della riorganizzazione delle Direzioni generali e degli Uffici periferici, costituiscono effettivamente *assets* ai quali la stessa Corte attribuisce grande rilievo nel processo di funzionalizzazione delle strutture alle finalità del "welfare".

Una delle esigenze è certamente quella di attrezzare gli uffici periferici per il monitoraggio della "spesa sociale".

Alla stessa stregua, sempre gli uffici periferici saranno coinvolti nella razionalizzazione dell'attività ispettiva (che dovrebbe essere coordinata al livello centrale dalla futura Direzione per le Ispezioni), nella particolare ottica, rappresentata dalla "Priorità politica" n. 2 della Direttiva 2004 "Favorire la trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare".

Si riscontra un ritardo nella realizzazione di due obiettivi strategici di particolare importanza, contenuti nella Direttiva 2003: *la sperimentazione del sistema di valutazione della dirigenza e l'impianto e lo sviluppo degli strumenti primari del controllo di gestione*.

Per quel che concerne il primo obiettivo, soltanto nel mese di aprile 2004 è stato adottato il decreto sul sistema di valutazione che, tra l'altro, concerne esclusivamente i dirigenti di prima fascia. Appare evidente come sia necessario realizzare il sistema di valutazione nel suo complesso perché il medesimo abbia una coerenza sistematica.

In merito al secondo obiettivo, solo in data 29.1.2004 è stato costituito presso l'Ufficio del Segretario generale un apposito gruppo di lavoro al quale partecipano i rappresentanti di tutte le Direzioni generali.

Il SECIN, aveva, al suo interno già avviato una sperimentazione al riguardo ed è costante il rapporto con il Segretario generale nell'esame delle questioni di maggior rilievo che investono l'intera struttura e, ove richiesto, con le Direzioni generali.

Altro profilo d'interesse è l'esigenza di individuare un momento di elaborazione sistematica ed uniforme dei flussi informativi provenienti dalle diverse fonti, così come di realizzare una programmazione mirata degli interventi per l'attività di ricerca, analisi e studio anche al fine di fornire un adeguato supporto conoscitivo ai vertici politico-amministrativi.

Di rilievo, per la collettività è l'esigenza di progettare e attuare un sistema efficace di comunicazione in grado di orientare i cittadini e le imprese, di favorire l'accesso ai servizi erogati, di raccogliere le istanze degli utenti, verificandone il grado di soddisfazione, in linea con le indicazioni recentemente formulate nella Direttiva, in data 24.3.2004, del Dipartimento della funzione pubblica sulla "Rilevazione della qualità percepita dai cittadini".

3. Analisi finanziaria.

3.1. Auditing finanziario-contabile.

Fondo per l'occupazione

L'attenzione della Corte sugli andamenti del "Fondo per l'occupazione", costituisce un momento di continuità nella relazione sul rendiconto, sia per le sue caratteristiche di "Fondo plurintervento", come tale rilevante ai fini dell'*Auditing finanziario-contabile*, sia perché a tale Fondo attingono gli interventi, a carico dello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di politica attiva e passiva del lavoro.

Viene incrementata, quindi, la serie storica costruita dalla Corte, che viene portata ad un quadriennio, con la precisazione che, delle conseguenze derivanti dai tagli operati in seguito al DL n. 194 del 2002, convertito con la legge n. 246 del 2002, si è dato conto nella passata relazione.

CAP. 7141 - FONDO PER L'OCCUPAZIONE (ex cap.7670)

(in euro)

	2000	2001	2002	2003
PREV. DEF. COMP.	1.699.412.095,93	1.537.264.693,44	1.433.085.786,00	1.573.228.664,00
IMPEGNI	1.683.711.806,15	1.537.264.693,44	1.433.085.786,00	1.568.621.028,00
IMPEGNI EFFETTIVI	1.557.801.826,99	1.366.286.726,54	1.111.760.003,52	1.545.962.752,00
PAGATO COMPETENZA	250.592.336,61	399.737.639,89	470.219.607,33	557.813.210,25
PAGATO RESIDUI	1.225.133.449,42	1.525.722.184,23	1.254.379.415,13	994.692.402,83
RES. "ABD" PROV. RES.	8.077.677,21	14.843.586,93	2.568.927,54	300.000,00
RES. "C" PR.COMP.	1.307.209.490,37	966.549.086,63	641.540.396,19	988.149.541,79
RES. "C" PR.RES.	1.423.296.485,57	1.247.059.575,10	1.183.374.426,46	1.153.764.811,36
RES. "F" PR.COMP.	125.909.979,16	170.977.966,90	321.325.782,48	22.658.275,96
RES. "F" PR.RES.	6.048.206,84	40.917.368,23	24.792,15	0,02
RES.TOT. PR.COMP.	1.433.119.469,54	1.137.527.053,54	962.866.178,67	1.010.807.817,75
RES.TOT.PR. RES.	1.437.422.369,63	1.302.820.530,28	1.185.968.146,15	1.154.064.811,38
RESIDUI INIZIALI	2.662.555.820,35	2.870.541.839,17	2.440.347.583,78	2.148.758.357,82
RESIDUI TOTALI	2.870.541.839,17	2.440.347.583,83	2.148.834.324,82	2.164.872.629,13

Fonte: Elaborazione Corte dei conti

L'analisi della serie storica indica un aumento, peraltro marginale, dei residui totali, attribuibile alla diminuzione dei pagamenti sulla competenza in un contesto appesantito dai residui provenienti dai precedenti esercizi.

Si registra, quindi, il permanere del problema fondamentale della gestione del Fondo: una vischiosità gestionale, in parte riconducibile alle caratteristiche di un "basket" finanziario che, proprio per la tipologia di "Fondo plurintervento", rende difficile il governo dei flussi che attengono a filiere procedurali, ognuna legata alle peculiarità dei singoli "interventi", individuabili nel decreto, che si definisce "ricognitorio" piuttosto che "programmatorio" di cui si tratta di seguito.

Le rilevazioni della Corte consentono di evidenziare un livello molto elevato di pagamenti sui residui (86,1 per cento), peraltro rilevanti in termini di valori assoluti, ma un livello di pagamenti sulla competenza che raggiunge il 35,5 per cento.

Quanto all'evoluzione, del Fondo, per quel che concerne le imputazioni originarie a valere sui vari interventi e le variazioni in aumento o in diminuzione, intervenute in corso d'esercizio, si riportano i dati pervenuti dall'Amministrazione:

1.572.185.664,00 (tabella 4 del Decreto Ministeriale 31.12.2002) (Stanziamento iniziale)

Riduzioni in via legislativa:

(euro)

2.500.000,00	art. 1 commi 1 e 2, della legge 17 aprile 2003, n. 81
2.107.636,00	art. 119 della legge n. 388/2000 e dell'art. 59 comma 2 della legge n. 144/99
6.667.000,00	art. 44 comma 9-ter del DL. 30/9/2003, n. 269 conv. con mod.con legge n. 24/11/2003, n. 326.
11.274.636,00	Totale riduzioni per via legislativa.

Pertanto dello stanziamento del capitolo in seguito alle riduzioni per via legislativa sono rimasti disponibili per gli impegni di spesa 1.560.911.028,00.

Incremento risorse:

1.587.000,00	Residui 2002
7.710.000,00	Annualità 2003
9.297.000,00	Delibere CIPE 36 e 39

La disponibilità complessiva del Fondo, sulla competenza, è risultata pertanto pari a 1.570.208.028,00

L'evoluzione della disponibilità di cassa relativa al Fondo per l'occupazione per l'esercizio finanziario 2003 è la seguente:

2.441.313.000,00	+	stanziamento iniziale di cassa
2.630.000,00	-	Variazione in aumento
<u>1.582.944.093,24</u>	=	<u>Pagamenti</u>
860.998.906,76		Disponibilità finale di cassa

Come per i passati esercizi, le imputazioni agli interventi delle risorse del Fondo avvengono verso la fine dell'esercizio di riferimento. E' un evidente caso in cui la valenza effettiva del decreto è di carattere ricognitorio, mentre la logica dovrebbe essere, nei limiti tipici di una stima di esigenze in un contesto emergenziale quale quello degli ammortizzatori sociali (ai quali va gran parte del Fondo), di tipo programmatico, come la Corte ha più volte sottolineato.

Il Fondo risulta quindi, per quanto attiene alla competenza, con il DM 22.10.2003, imputato come segue:

- a) 709.456.440,40 sono stati preordinati per interventi previsti e quantificati da leggi (lettere a, b, c, d, e, f, g, h, m, n, o, p, r, t, u del DM 22 ottobre 2002)
- b) 203.998.903 (lettera v del DM 22.10.2003) sono stati preordinati per le attività socialmente utili (assegni e politiche attive)
- c) 262.958.869,43 (lettera i) per le misure di svuotamento del bacino LSU previste dal decreto interministeriale 21.5.98 e dal decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81 nonché per favorire il mantenimento dei processi di stabilizzazione. Si fa presente che tali risorse sono per la maggior parte assorbite dal costo dei prepensionamenti di cui all'art. 2 del Decreto Interministeriale 21.5.98, come modificato dall'art. 10 del d.lgs. n. 81 del 2000 e dall'art. 78 ,comma 5, della legge n. 388 del 2000.
- d) 216.433.539,00 sono stati preordinati per le proroghe di ammortizzatori sociali – CIGS, mobilità, disoccupazione speciale – ai sensi dell'art. 41 comma 1 (primo periodo), della legge 27 dicembre 2002, n. 289;
- e) 20.000.000,00 sono stati preordinati per le attività finanziabili ad Italia Lavoro SpA ai sensi dell'art. 30 della legge 28.12.2001, n. 448;
- f) 9.297.000,00 (di cui 1.587.000 quali residui relativi all'esercizio 2002 e 7.710.000 per l'annualità 2003) essendo stati già destinati dalle Delibere CIPE n. 36 del 2002 e n. 39 del 2002 al "Progetto Fertilità" sono stati impegnati in favore di Sviluppo Italia SpA per il rifinanziamento del progetto di cui sopra;
- g) 28.405.000,00 sono stati preordinati in applicazione della Delibera CIPE n. 138 del 2000 come modificata dalla delibera CIPE n. 48 del 2001 in favore delle Regioni obiettivo 1 per attività formative ed emersione del sommerso;
- h) 10.000.000,00 sono stati preordinati per il rifinanziamento di tirocini formativi ai sensi dell'art. 18 comma 1 lett.g) e art. 26, co. 6 della legge 24 giugno 1997, n. 196;
- i) 9.000.000,00 per l'emergenza occupazionale della Provincia di Napoli in seguito alla Conferenza dei servizi del 24 luglio 2003, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 241 del 1990 e successive modificazioni ed integrazioni.

Il monitoraggio del fabbisogno finanziario “delle proroghe in deroga” degli ammortizzatori sociali, ha individuato in 216.433.539,00 l'effettivo fabbisogno finanziario. Pertanto, parte delle disponibilità, rientranti nel tetto di spesa di 296.433.539, previsto dall'art. 41, comma 1 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, sono state destinate, per 80.000.000 a nuove emergenze occupazionali delineatesi nella seconda metà dell'anno 2003.

Agli impegni già menzionati si sono dunque aggiunti sulla competenza 2003 in seguito all'emanazione del decreto-legge 24 novembre 2003, n. 328:

- j) 75.000.000,00 per le proroghe nell'anno dalla data di entrata in vigore del decreto legge e fino al 31 dicembre 2004 di ammortizzatori sociali – CIGS, mobilità, disoccupazione speciale – ai sensi dell'art. 1 comma 1 del decreto legge 24 novembre 2003, n. 328;
- k) 3.000.000,00 per gli interventi di cui all'art. 80, comma 4 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 in materia di formazione professionale.

Quindi complessivamente sul Fondo per l'occupazione al 31.12.2003 sono stati assunti impegni di spesa per un ammontare complessivo pari a 1.547.549.752,04 (di cui 1.587.000,00 quali residui relativi all'esercizio 2002) ed è stata conservata pertanto la somma di 22.658.275,96 per finalità connesse all'applicazione del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e per la realizzazione di un progetto sperimentale mirato a favorire l'inserimento lavorativo di soggetti appartenenti a categorie svantaggiate, in collaborazione con l'Assessorato alla famiglia e solidarietà sociale della Regione Lombardia.

Quanto all'impatto, registrato sul rendiconto 2002, del decreto “taglia-spesa”, di particolare rilevanza, vista la tendenza a disporre solo a fine esercizio della distribuzione delle risorse sui vari interventi, si fa rinvio alla precedente relazione, limitandosi in questa sede a ricordare come, globalmente, si siano avute riduzioni di impegni di spesa per circa 57,9 milioni di euro, con 319,7 milioni di euro di residui di stanziamento ancora da impegnare al 31.12.2002.

Infatti, come può evincersi da questi dati, i tagli hanno inciso sia in termini di competenza che di cassa sul Fondo e, di conseguenza, anche sui conti INPS che è l'ente erogatore per gran parte dei molteplici interventi a valere sul Fondo.

Un quadro più completo dei “capitoli-fondo” esistenti nello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, viene reso nella seguente tabella:

Va rilevato come, oltre al “Fondo per l'occupazione” oggetto di specifica analisi, anche il

CAPITOLI FONDO

(valori assoluti)

CAP		RESIDUI INIZIALI	PREV. DEF. COMP.	PAGATO COMPETENZA	PAGATO RESIDUI	RESIDUI TOTALI	RES.TOT. PR.COMP.
1360	Fondo da destinare ad interventi di sostegno dell'occupazione	47.062.392,88	33.569.698,00	0	38.569.697,99	42.062.392,89	33.569.698,00
1611	Spese per missioni all'estero, all'estero e per trasferimenti	64.152,62	386.029,00	293.647,47	45.989,04	83.236,01	83.236,01
1711	Fondo da ripartire per le politiche sociali	36,16	0	0	36,15	0	0
1760	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi	0	0	0	0	0	0
2020	Fondo per il diritto al lavoro dei disabili	14.111,57	30.987.414,00	30.987.414,00	0	0	0
7111	Versamento al fondo per la formazione professionale e per l'accesso a fondo sociale europeo per il finanziamento delle attività di formazione professionale dei lavoratori (ISPOL)	25.822.844,00	12.746.000,00	12.746.000,00	0	25.822.844,00	0
7141	Fondo per l'occupazione	2.148.758.357,82	1.573.228.664,00	557.813.210,25	994.692.402,83	2.164.872.629,13	1.010.807.817,75
7152	Fondo per lo sviluppo a favore di interventi occupazionali	196.871.505,48	0	0	28.836.649,24	161.666.262,99	0

“Fondo da destinare ad interventi di sostegno dell'occupazione” presenti residui totali pressoché corrispondenti a quelli iniziali. Ne derivano un andamento ciclico con il transito degli stanziamenti di competenza a residui ed una gestione essenzialmente basata sui residui preesistenti.

Anche in questo caso, le caratteristiche tipiche del "Fondo" (in particolare, l'aggregazione in un unico contesto di tutte le risorse finalizzate) non si riflettano in una celerità nelle procedure di erogazione della spesa.

Economie di particolare rilevanza

Cap.	Descr. capitolo	Residui	Prev. Def. Comp.	Prev. Def. Cassa	Impegni	Paga. competenza	Pagato residui	Pagato totale	Res. Tot. Pr. Comp.	Residui finali	Economie
1295	SPESE PER IL FINANZIAMENTO DEI PROGETTI IN MATERIA DI INTERVENTI PER LA LOTTA ALLA DROGA	3.094.609,74	3.663.130,00	5.925.003,00	3.663.129,99	0,00	0,00	0,00	3.663.129,99	3.663.129,99	3.094.609,75
1803	FONDO NAZIONALE DI INTERVENTO PER LA LOTTA ALLA DROGA	19.908.198,74	2.296.175,00	16.896.175,00	800.347,93	89.910,24	0,00	1.246.011,56	710.437,69	10.311.563,67	10.706.798,51

Dalla tabella che precede, si rilevano casi nei quali sono relevantissime le economie, anche sui residui.

Poiché si verte in tema di interventi per la lotta alla droga, suscita perplessità tale constatazione in un contesto di grandissima importanza. Infatti, soprattutto per il Cap.1803, che concerne il "Fondo nazionale", si nota la coincidenza dei residui e delle economie per oltre 10 milioni per una spesa complessiva non erogata di 21 milioni.

La materia in discorso è oggetto di nuove competenze nel contesto del neo istituito Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio. In base all'Accordo intervenuto sulla Ripartizione del Fondo per le Politiche sociali, del quale si parla in prosieguo, la dotazione per il 2004 è prevista al livello statale in 14 milioni.

3.2. Analisi per funzioni-obiettivo.

Nella passata relazione si era precisato come l'adozione, al fine di semplificare le attività di rilevazione delle Amministrazioni e di avere un quadro più coerente, dello schema delle *funzioni-obiettivo* del M.E.F. -Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato comporti la rinuncia a letture più specifiche e disaggregate delle *funzioni-obiettivo*.

Tuttavia, vertendosi nel secondo esercizio di utilizzazione di detto schema, nonché del nuovo Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è possibile, un, sia pur limitato *benchmarking* con il rendiconto 2002, tenendo conto che meno significativa è l'analisi per *Centri di Responsabilità*, perlomeno per il 2003, in attesa del recupero (previsto dal d.lgs. n. 241 del 2003) di detta qualità da parte delle Direzioni generali.

La consistenza finanziaria complessiva assume quindi un rilievo particolare con 74,23 miliardi di massa spendibile (erano 68,87 nel 2002) formata da 65,69 miliardi di stanziamenti di competenza (erano 61,18 nel 2002) e da 8,54 miliardi di residui iniziali totali (erano 7,69 nel 2002).

Gli impegni lordi raggiungono 65,57 miliardi (erano 60,97 nel 2002) su 65,76 (erano 61,46 nel 2002) di massa impegnabile con un incidenza del 99,7 per cento (era del 99,2 per cento nel 2002); i pagamenti totali costituiscono il 94,8 per cento (l'95,36 per cento nel 2002) delle autorizzazioni di cassa con 64,21 miliardi (erano 59,36 nel 2002) su 67,73 (erano 62,25 nel 2002).

La forbice tra le autorizzazioni di cassa e la massa spendibile è dell'8,7 per cento, ancor più moderata del 9,6 per cento del 2002.

I residui finali totali aumentano dello 0,5 per cento (10,7 per cento nel 2002) rispetto a quelli iniziali (8,58 miliardi rispetto ad 8,54 miliardi).

Quest'ultimo indicatore segnala un miglioramento nelle procedure di erogazione.

Va ricordato, infatti, che la maggior parte del bilancio attiene ai trasferimenti alle gestioni previdenziali, ed a quelli dal *Fondo per le politiche sociali* a regioni ed enti locali.

Venendo alle *funzioni-obiettivo* di maggior rilievo e tenendo conto dei problemi derivanti dalla loro eccessiva aggregazione (l'esempio più evidente è dato dalla FO di quarto livello "politiche previdenziali ed assistenziali" che presenta una massa spendibile di 44,13 miliardi corrispondente al 59,4 per cento dell'intera Amministrazione (74,23 miliardi), un comparto di particolare interesse è quello della *funzione obiettivo* di terzo livello *Affari generali del lavoro* (che, a sua volta, rientra nella FO di secondo livello "Affari economici, commerciali e del lavoro" ed in quella, di primo livello, "Affari economici").

La FO "Affari generali del lavoro" contiene una FO *trasversale*, in quanto presente in gran parte delle FO di terzo livello, "Supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione", alla quale possono ricondursi i servizi generali amministrativi e strumentali diretti ad assicurare un adeguato livello di risorse per l'assolvimento dei compiti istituzionali.

Questa funzione presenta un non elevato livello di impegni sulla massa impegnabile (l'83,5 per cento con 118,01 milioni su 141,36) che segnala la difficoltà di realizzare una progettualità diretta a migliorare le funzionalità della struttura.

Anche in passato, sia pure con una diversa configurazione delle FO, era stato sottolineato tale aspetto.

Una conferma, in tal senso, viene dall'esame della *formazione e dell'utilizzo della massa spendibile*, laddove l'incidenza dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (che corrispondono all'84,9 per cento della massa spendibile con 145,25 milioni su 170,99 milioni) si attesta al 73,8 per cento (107,19 milioni su 145,25 milioni) ed indica uno scarto analogo a quello riscontrato nell'esercizio precedente, non compatibile con la mera spesa di personale ma riconducibile ad investimenti diretti a migliorare la funzionalità della struttura e ad attività di studio e ricerca.

L'incremento dei residui del 17,2 per cento (da 42,53 milioni ad 49,83 milioni) è molto più contenuto rispetto a quello registrato nell'esercizio precedente (31,4 per cento).

Sempre nell'ambito della FO di terzo livello "Affari generali del lavoro" rilievo preponderante assume la FO di quarto livello "Sostegno al mercato del lavoro".

Tale funzione compatta non solamente le *politiche attive* ma anche parte di quelle *passive* del lavoro (che trovano una consistente presenza nella già citata FO "politiche previdenziali ed assistenziali) e rappresenta la seconda FO del bilancio del Ministero del lavoro e delle politiche sociali con una massa spendibile di 12,39 miliardi corrispondente al 16,7 per cento dell'intera Amministrazione.

Gli impegni raggiungono il 99,8 per cento della massa impegnabile (9,79 miliardi su 9,81 miliardi), i pagamenti il 91,8 per cento delle autorizzazioni di cassa (9,46 miliardi su 10,30 miliardi) le quali sono l'83,1 per cento della massa spendibile.

Va segnalata una diminuzione dei residui del 14,2 per cento (2,59 miliardi al 1° gennaio 2003 a 2,26 miliardi del 31 dicembre 2003) e quindi un'inversione rispetto all'aumento del 18,1 per cento registrato nello scorso esercizio e con un recupero quindi di significatività per il risultato complessivo di questa *funzione-obiettivo*.

Una FO di grande importanza anche se con limitate risorse a disposizione, è "Tutela delle condizioni di lavoro" e presenta un elevato livello di impegni sulla massa impegnabile (il 95,2 per cento con 25,20 milioni su 26,48 milioni), ma un livello ben più ridotto di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (il 74 per cento con 24,15 milioni su 32,63 milioni).

Va tenuto presente che le autorizzazioni di cassa (29,21 milioni) sono solamente il 52,6 per cento, come nel passato esercizio, della massa spendibile (quest'ultima è di 55,56 milioni).

I residui diminuiscono del 7,2 per cento (31,35 milioni al 31 dicembre rispetto a 29,08 milioni del 1° gennaio), in misura maggiore, dunque, rispetto al dato 2002 (2,9 per cento).

Il peso delle economie continua ad essere significativo, con l'11,6 per cento della massa spendibile (6,48 milioni su 55,56 milioni), anche se in diminuzione rispetto al 14,2 per cento del 2002.

Molto complessa è la FO di primo livello "Protezione sociale", la quale si distingue in "Malattia ed invalidità", "Vecchiaia", "Famiglia", "Disoccupazione", "Esclusione sociale non altrimenti classificabile", e "Protezione sociale non altrimenti classificabile".

Non solamente, quindi, si è di fronte ad un comparto pressoché onnicomprensivo con una massa spendibile pari all'81,42 per cento (61,18 miliardi su 74,23 miliardi) di quella globale per tutta l'Amministrazione, ma nelle FO di terzo livello che per la loro denominazione apparirebbero residuali ("non altrimenti classificabile"), in particolare per la "Protezione sociale", è presente una FO di quarto livello di grandissima importanza, la prima del rendiconto, già citata in precedenza, anch'essa, peraltro, eccessivamente aggregata "Politiche previdenziali ed assistenziali" che, è il caso di ricordare, con 44,13 miliardi, rappresenta il 59,4 per cento del bilancio di tutta l'Amministrazione.

La corrente analisi conferma che la costruzione delle FO non consente di tenere distinte la spesa per le prestazioni previdenziali da quella per le prestazioni assistenziali, esigenza, del resto, ampiamente avvertita. Alla base di tutto sta certamente la individuazione di una FO di quarto livello come *Politiche previdenziali ed assistenziali* che costituisce un coacervo incongruo, ma la stessa ricomprensione nella FO di 2° e 3° livello *Protezione sociale non altrimenti classificabile* di contesti decisamente autonomi come quello degli "enti ed associazioni di volontariato ed assistenza", al di là della rilevanza della spesa, non offre un valido contributo ad una corretta lettura del bilancio.

In considerazione di quanto appena esposto, va presa in esame la FO di quarto livello "Politiche previdenziali ed assistenziali" che ad un'incidenza degli impegni quasi sovrapponibile con la massa impegnabile (viene raggiunto, infatti, il 99,9 per cento con 40,66 miliardi su 40,72 miliardi) collega pagamenti per 39,97 su 41,23 di autorizzazioni di cassa, corrispondenti al 96,9 per cento, in un contesto che vede le autorizzazioni di cassa corrispondere al 93,4 per cento della massa spendibile (44,13 miliardi).

I residui si attestano al 31 dicembre a 3,59 miliardi con un incremento del 4,9 per cento su quelli iniziali (3,42 miliardi), decisamente inferiore al 29,5 per cento del 2002.

La gran parte delle spese (di alto livello) costituiscono trasferimenti alle gestioni previdenziali ed, in parte, dal Fondo per le politiche sociali (laddove esplicite politiche non trovino puntuale corrispondenza in altre FO di quarto livello) nei confronti di regioni ed enti locali.

Tenendo quindi conto della natura della spesa che, per gran parte, non corrisponde all'erogazione della prestazione all'utente finale, la ragione dell'incremento della massa-residui va rinvenuta nella vischiosità delle procedure erogative, profilo questo, negli ultimi anni, anche per il costante impulso della Corte, preso in grande considerazione nella Direttiva del Ministro.

Altrettanto incongrua, sotto il profilo della *specificazione* della spesa è la commistione sullo stesso piano di politiche *attive* e *passive* dell'occupazione, aspetto questo costantemente sottolineato dalla Corte, che si rinviene nell'esplicitazione della FO di secondo livello "Disoccupazione" in quella, di quarto livello "*Sostegno all'occupazione*".

In questo caso gli impegni (per 3,80 miliardi) incidono per il 99,2 per cento sulla massa impegnabile (3,83 miliardi).

I pagamenti, per 3,68 miliardi, incidono per l'85,8 per cento sulle autorizzazioni di cassa (4,29 miliardi) le quali costituiscono l'80,8 per cento della massa spendibile (5,31 miliardi).

I residui aumentano del 4 per cento, dopo la diminuzione (dello 0,8 per cento) registrata nel 2002 (da 1,50 miliardi passano ad 1,56 miliardi).

L'andamento di questa FO mostra una capacità complessiva di spesa sostanzialmente corrispondente agli stanziamenti definitivi di competenza (3,68 miliardi rispetto a 3,81 miliardi)

ma ripartita tra competenza e residui (corrisponde infatti, con 2,99 miliardi al 78,5 per cento della prima e con 0,59 miliardi al 39,6 per cento dei secondi). Si tratta di un equilibrio instabile che è passato da un limitato smaltimento dei residui, ad un aumento dei medesimi nel 2003.

Tenendo conto che delle FO di secondo livello "Malattia e Invalidità" e "Vecchiaia" si tratterà nel referto specifico sulla "Previdenza" (così come verranno collegate in quel contesto le considerazioni svolte sulla FO di quarto livello "Politiche previdenziali ed assistenziali"), appare opportuno esaminare altre FO che hanno grande importanza nel quadro delle *politiche sociali* e la cui dimensione finanziaria ha un certo rilievo.

La prima, tra queste, è la FO di quarto livello "Tutela della Famiglia", sostanzialmente corrispondente alle FO di secondo e terzo livello "Famiglia", vista l'incidenza minima dell'altra FO di quarto livello "Supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione".

Gli impegni coincidono con la massa impegnabile (0,62 miliardi), mentre i pagamenti costituiscono il 62,9 per cento delle autorizzazioni di cassa (0,44 miliardi su 0,70 miliardi). Va tenuto presente che le autorizzazioni di cassa sono il 67,3 per cento della massa spendibile (0,70 miliardi su 1,04 miliardi).

Il dato più rilevante è infatti quello dei residui i quali, al 1° gennaio 2002, erano 0,42 miliardi ed al 31 dicembre diventano 0,60, aumentando del 42,9 per cento ed invertendo, quindi, la tendenza alla diminuzione registrata nel 2002 (nella misura dell'8,7 per cento).

La seconda FO è "Assistenza sociale per particolari categorie" che viene inserita nella FO "residuale" di secondo e terzo livello "Esclusione sociale non altrimenti classificabile".

Gli impegni si attestano al 94,6 per cento della massa impegnabile (0,35 miliardi su 0,37 miliardi), mentre i pagamenti raggiungono il 52,3 per cento, rispetto all'87,7 per cento del 2002, delle autorizzazioni di cassa (0,34 miliardi su 0,65 miliardi); va considerato che queste ultime costituiscono ora il 94,2 per cento della massa spendibile (0,65 miliardi su 0,69 miliardi), in netto aumento rispetto al 68,9 per cento del 2002.

Questa FO, rispetto alla precedente, continua a diminuire i propri residui, ma in misura minima (3,1 per cento), passando da 0,32 miliardi del 1° gennaio 2003 a 0,31 miliardi del 31 dicembre rispetto al 15,8 per cento del 2002.

Tali considerazioni vanno rapportate all'importanza dei servizi resi al cittadino che vive una condizione precaria ed all'esigenza, dunque, di migliorare la *filiera* di spesa.

Sempre in tale contesto, ma nella FO di terzo livello "Protezione sociale non altrimenti classificabile", appare, opportuno segnalare l'andamento della FO "Enti ed associazioni di volontariato ed assistenza", la cui dimensione finanziaria viene resa, così come la successiva, in milioni di Euro, per consentirne una più chiara lettura.

Gli impegni raggiungono il livello del 94,4 per cento sulla massa impegnabile (28,62 milioni su 30,30 milioni) ed i pagamenti si attestano al 44,4 per cento delle autorizzazioni di cassa (26,32 milioni su 59,26 milioni) le quali ultime sono l'80,1 per cento della massa spendibile (73,94 milioni).

I residui totali al 31 dicembre ammontano a 37,22 milioni, diminuendo del 14,9 per cento, misura inferiore al 43,8 per cento del 2002, rispetto a quelli iniziali (43,74 milioni).

Tale risultato è comunque positivo e da sottolineare.

Infine, per la particolare sensibilità del tema connesso a tale FO, si prende in esame "Tutela dell'infanzia e dell'adolescenza", sempre nell'ambito della FO di secondo e terzo livello "Protezione sociale non altrimenti classificabile".

Gli impegni costituiscono il 99,8 per cento della massa impegnabile (111,97 milioni su 112,21 milioni), mentre i pagamenti si attestano al 87,9 per cento delle autorizzazioni di cassa (102,67 milioni su 116,84 milioni), le quali ultime sono il 97,4 per cento della massa spendibile (119,91 milioni).

I residui al 31 dicembre raggiungono 15,99 milioni ed aumentano quindi del 105 per cento rispetto a quelli iniziali (7,80 milioni), peggiorando sensibilmente il dato del 2002.

3.3. Analisi per Centri di Responsabilità.

(in milioni di Euro)

Centro di responsabilità	Stanziamenti definitivi	Autorizzazioni di cassa	Impegni	Impegni effettivi in c/c	Pagamenti totali	Residui totali	economie totali
	2003	2003	2003	2003	2003	2003	2003
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	12,31	12,85	10,27	10.237,70	10,24	1,53	2,59
Politiche del lavoro e dell'occupazione e tutela dei lavoratori	2.045,25	3.036,97	2.010,10	1.956.498,22	2.038,33	2.557,71	66,13
Politiche sociali previdenziali	63.635,17	64.684,61	63.545,95	63.535.315,01	62.166,29	6.020,12	1.371,65
Totale Amministrazione	65.692,73	67.734,48	65.566,32	65.502.050,93	64.214,86	8.579,36	1.440,37

Si è già fatto cenno all'improprietà di porre i *Centri di Responsabilità* a livello dipartimentale, perché, in tal modo si è allontanato il centro decisionale dalle problematiche concrete di settore e si rende più difficile la lettura dei risultati di bilancio.

Si riscontra positivamente, quindi il ripristino (che dovrebbe essere effettivo dal bilancio 2005) dei CdR Direzioni generali.

Nel caso del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, come anche di altri Ministeri, i CdR si riducono a tre: il *Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro*, il Dipartimento *Politiche del lavoro e dell'occupazione e tutela dei lavoratori* ed il Dipartimento *Politiche sociali e previdenziali*.

Il primo CdR ha una dimensione contenuta ed è caratterizzato dalle spese di funzionamento; presenta un livello dell'83,1 per cento di impegni sulla massa impegnabile (10,27 milioni su 12,35 milioni), pagamenti per 10,24 milioni corrispondenti al 79,7 per cento delle autorizzazioni di cassa (12,84 milioni) le quali costituiscono l'95,5 per cento della massa spendibile (13,44 milioni).

I residui al 31 dicembre si attestano ad 1,53 milioni in diminuzione del 36,9 per cento rispetto a quelli iniziali (2,06 milioni). I medesimi insistono sulla massa spendibile per una quota dell'11,4 per cento.

Si conferma dunque il miglioramento, segnalato soprattutto dalla diminuzione della massa-residui che è ancora di rilievo.

Il CdR "Politiche del lavoro e dell'occupazione e tutela dei lavoratori" riunisce, al livello dipartimentale, le Direzioni generali per l'Impiego - per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori - degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione - della tutela delle condizioni di lavoro - per le reti informative e l'Osservatorio sul mercato del lavoro - degli affari generali, risorse umane e attività ispettiva.

Gli impegni costituiscono il 95,3 per cento della massa impegnabile (2,01 miliardi su 2,11 miliardi), mentre i pagamenti sono il 67,1 per cento delle autorizzazioni di cassa (2,04 miliardi su 3,04 miliardi) che, a loro volta, insistono sulla massa spendibile (4,66 miliardi) per il 65,2 per cento.

I residui al 31 dicembre raggiungono 2,56 miliardi, in diminuzione del 2,3 per cento rispetto a quelli iniziali (2,62 miliardi). Il rapporto tra residui totali finali e massa spendibile è del 54,9 per cento ed è quindi ancor più elevato rispetto al 35,5 per cento del 2002.

Va considerato che, in questa analisi, è proprio su questo CdR che vanno a concentrarsi tutti i profili problematici che toccano gli interventi in materia di "lavoro" inteso in senso lato, in un contesto che è caratterizzato dalla gestione diretta, perlomeno sotto il profilo amministrativo-contabile.

Dall'incrocio dei CdR con le *funzioni-obiettivo* emerge che le aree dove è più rilevante la presenza di residui - laddove trovano conferma i discorsi fatti in precedenza sull'impatto del decreto *taglia-spesa*, in generale ed in particolare sul *Fondo per l'occupazione* - sono nelle FO di quarto livello "Sostegno all'occupazione", con 1,56 miliardi, in aumento del 4 per cento rispetto agli iniziali 1,50 miliardi, invertendo la tendenza in diminuzione (del 10,3 per cento registrata nel 2002), "Politiche previdenziali ed assistenziali", con 3,59 miliardi (in aumento del 4,9 per cento rispetto agli iniziali 3,42 miliardi) e "Sostegno al mercato del lavoro", con 2,26 miliardi (in diminuzione del 12,7 per cento rispetto agli iniziali 2,59 miliardi).

Il CdR "Politiche sociali e previdenziali" riunisce, al livello dipartimentale le Direzioni generali per la gestione del Fondo nazionale per le politiche sociali e affari generali - per la diffusione delle conoscenze ed informazioni in merito alle politiche sociali - per la prevenzione ed il recupero delle tossicodipendenze e alcoldipendenze e per l'osservatorio permanente per la verifica dell'andamento del fenomeno delle droghe e delle tossicodipendenze - per il volontariato, l'associazionismo sociale e le politiche giovanili - per l'immigrazione - per le politiche previdenziali - per le tematiche familiari e sociali e la tutela di diritti dei minori.

Nell'analisi di questo CdR che costituisce il 93,7 per cento, in netto aumento, dunque rispetto al 75,6 per cento del 2002, in termini di massa spendibile, dell'intera Amministrazione (69,59 miliardi su 74,23 miliardi), va tenuto presente che le Direzioni generali *tematiche* vengono finanziate per i loro interventi con trasferimenti dal Fondo per le politiche sociali; l'incrocio con le *funzioni-obiettivo* permette comunque di fotografare le finalizzazioni di spesa.

Va anche ricordato che gran parte del bilancio di questo CdR è costituito da trasferimenti nei confronti delle gestioni previdenziali e di regioni ed enti locali.

Gli impegni totali costituiscono il 96,8 per cento della massa impegnabile (63,64 miliardi su 65,76 miliardi) e tale dato si spiega proprio con le caratteristiche del bilancio di trasferimento (le cui spese, nella classificazione economica semplificata, vengono definite *di intervento*).

I pagamenti raggiungono il 96,8 per cento sulle autorizzazioni di cassa (62,17 miliardi su 64,21 miliardi) le quali sono il 92,3 per cento della massa spendibile (69,56).

In questo quadro i residui che aumentano dell'1,7 per cento (6,02 miliardi finali rispetto a 5,92 miliardi iniziali), costituiscono l'8,6 per cento della massa spendibile.

I residui più consistenti si rinvencono nelle FO di quarto livello: "Politiche previdenziali ed assistenziali" (con 3,59 miliardi) e "Tutela della famiglia" (con 0,60 miliardi).

Come è stato spesso sottolineato in questa sede di analisi del rendiconto, per rendere effettiva una valutazione di efficienza ed efficacia della gestione delle risorse finanziarie è necessario realizzare un monitoraggio per verificare i servizi resi e l'utilizzazione delle risorse da parte degli utenti finali, soprattutto per gli interventi aventi caratteristiche assistenziali e quelli che rientrano nella gestione degli ammortizzatori sociali od istituti peculiari (LSU, Reddito minimo d'inserimento, etc.).

3.4. Analisi per categorie economiche.

Come è stato evidenziato nelle precedenti relazioni, l'analisi *per categorie economiche*, consente di valutare la spesa in base alla sua collocazione nel circuito economico, in coerenza con il nuovo sistema di bilancio derivato dalla *riforma* recata dalla legge n. 94 del 1997 e dal d.lgs.n. 279 del 1997⁴.

La categoria sulla quale si distribuisce la quasi totalità della spesa del Ministero è quella dei *trasferimenti* sia di parte corrente che in conto capitale.

⁴ 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*.

Nel complesso, infatti, la massa spendibile è di 61,03 (57,63 miliardi nella parte corrente e 3,40 miliardi in conto capitale) che costituisce l'82,1 per cento dell'intera massa spendibile del Ministero (74,23).

Tale forte concentrazione deriva sia dalla natura della spesa dell'Amministrazione sia dalla configurazione delle categorie che tiene conto del rapporto tra l'uscita dal bilancio dello Stato e l'utilizzazione specifica del flusso finanziario da parte dell'utente finale.

Per tali ragioni l'analisi per categorie economiche, aldilà di tale constatazione è poco significativa, poiché è di fatto sovrapponibile con quella degli andamenti complessivi di tutta l'Amministrazione, già all'inizio dell'analisi finanziaria tratteggiata.

3.5. Analisi per capitoli.

Anche per questo esercizio, al fine di rendere ancor più completa l'analisi finanziaria, si sono presi in esame alcuni capitoli particolarmente significativi del bilancio del Ministero per verificarne l'andamento soprattutto tenendo presente la grande massa dei residui ed, in taluni casi, il loro rilevante incremento al 31 dicembre 2003.

Ministero del lavoro 2003						
Residui						
CAP	DESCRIZIONE	RESIDUI INIZIALI	PREV. DEF. COMP.	PAGATO COMPETENZA	PAGATO RESIDUI	RES.TOT. PR.COMP.
1364	Somma da erogare a titolo di contributo ad imprese che occupano meno di duecentocinquanta dipendenti ed ai loro consorzi, ai fini del reimpiego del personale con qualifica dirigenziale	5.242.295,94	4.957.470,00	0	149.142,95	9.659.141,75
1610	Spese per progetti sperimentali aventi ad oggetto interventi a favore di persone con handicap grave, per indagini statistiche e conoscitive sul handicap e per a conferenza nazionale sulle politiche dell'handicap	1.032,91	17.259.911,00	252.754,01	1.032,91	17.007.155,64
1663	Spese per il funz. dei servizi di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico relativo alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza	1.494.940,00	2.150.000,00	0	1.181.820,00	2.411.120,00
1766	Somma da erogare per la copertura degli oneri derivanti in applicazione delle disposizioni emanate per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione	102.774.922,92	257.710.735,00	16.710.735,08	102.774.922,92	240.999.999,92
1970	Oneri derivanti da pensionamenti anticipati	117.442.298,04	1.888.143.279,00	1.684.187.438,05	111.186.710,95	196.060.508,00
2000	Quote di mensilità di pensione a carico della gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali da finanziarsi dallo Stato	117.087.105,58	25.353.368.145,00	25.166.691.834,81	60.487.604,94	241.917.383,33
2034	Somme da assegnare all'Inail per gli oneri derivanti dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni domestici	41.980.973,97	21.691.190,00	0	2.040.941,90	41.348.525,69
7141	Fondo per l'occupazione	2.148.758.357,82	1.573.228.664,00	557.813.210,25	994.692.402,83	2.164.872.629,13

Come può evincersi dalla tabella, il livello dei residui è molto consistente.

Nel caso del cap. 7141 che riguarda il "Fondo per l'occupazione", che si contraddistingue per uno smaltimento dei residui provenienti dai precedenti esercizi del 46 per cento e per residui di nuova formazione corrispondenti al 64,3 per cento degli stanziamenti di competenza, i residui totali finali corrispondono sostanzialmente a quelli iniziali.

Come si è evidenziato, in altra parte della relazione, nell'esercizio 2003, ha una battuta d'arresto la tendenza alla diminuzione della massa-residui, registrata nel biennio precedente.

Va sottolineata l'enorme crescita dei residui sul Cap. 1610, che vede transitare pressoché tutta la competenza (17 milioni) nei residui.

Poiché questo capitolo concerne la sperimentazione e le indagini conoscitive in materia di *handicap*, tale dato merita attenzione da parte dell'Amministrazione per la mancata utilizzazione di rilevanti risorse in un contesto di grande sensibilità sociale.

Analogo discorso va fatto per il Cap. 1663 che attiene alla promozione, consulenza e monitoraggio per gli interventi diretti a favorire la consapevolezza dei diritti, la qualità della vita, la realizzazione dell'individuo e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza. In questo caso, gli importi sono di gran lunga inferiori (circa 2 milioni di residui), ma indicano l'assenza di pagamenti in conto competenza.

Di maggiore consistenza è il fenomeno per il Cap. 2034 "Somme da assegnare all'INAIL per gli oneri derivanti dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni domestici", che, come per 2001 e 2002, aveva visto transitare gli interi stanziamenti di competenza in conto residui, con minimi pagamenti in conto residui ed economie corrispondenti agli stanziamenti di competenza.

Nella circostanza sembra contraddetta dalla dinamica del capitolo la rilevanza di un istituto al centro di una consistente azione promozionale.

4. Aspetti di particolare rilievo.

4.1. La riforma del mercato del lavoro.

Successivamente all'approvazione, con la legge 14 febbraio 2003, n.30⁵, della "delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro" è stato emanato il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, che disciplina le materie indicate dagli articoli da 1 a 7 della legge⁶, disponendo l'esclusione della medesima per le Amministrazioni pubbliche ed il loro personale, come previsto nell'art. 1, comma 2 della legge medesima.

Le finalità dichiarate della norma sono quelle di disegnare un sistema che, al tempo stesso, garantisca la trasparenza di tutte le operazioni legate al mercato del lavoro, migliori l'efficienza di quest'ultimo, anche attraverso strumenti innovativi come la "Borsa continua del lavoro", di cui si parla nella parte della relazione dedicata al SIL-Sistema Informativo Lavoro, e migliori anche le capacità di inserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati e di coloro che sono in cerca di prima occupazione.

Elemento cruciale della riforma è, del resto, l'estrema flessibilità, orientata - da un lato, a consentire, a vantaggio del lavoratore, di coniugare esigenze familiari, particolarmente sentite dalle lavoratrici donne ma sempre più avvertite dai lavoratori uomini, con quelle di lavoro e - dall'altro, a vantaggio dell'impresa a reperire risorse lavorative adeguate alle esigenze specifiche senza costituire un *peso* non sostenibile e tale da incidere negativamente sulla sua sussistenza sul mercato.

Per tali ragioni si è proceduto sia ad individuare tipologie di lavoro che corrispondessero correttamente al rapporto "sostanziale", sia a stabilire procedure di autorizzazione ed accreditamento dei soggetti inseriti nel processo di intermediazione che garantissero il sistema pubblico ed i soggetti *deboli*, sempre nel rispetto delle autonomie regionali costituzionalmente garantite⁷.

⁵ In precedenza, con il d.lgs. 297 del 19 dicembre 2002, erano state apportate consistenti modifiche alle procedure dei Servizi per l'impiego, eliminando alcuni adempimenti burocratici, tipici dell'ormai antiquato sistema del collocamento, come il *libretto di lavoro* e le *liste di collocamento ordinarie e speciali* e sostituendoli con comunicazioni più snelle ed efficaci, nella prospettiva di costituire l'anagrafe dei lavoratori.

⁶ Pertanto le materie interessate sono:

- ✓ La revisione della disciplina dei servizi pubblici e privati per l'impiego, nonché della materia dell'intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro;
- ✓ il riordino dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio;
- ✓ il lavoro a tempo parziale;
- ✓ le tipologie di lavoro a chiamata, temporaneo, coordinato e continuativo, occasionale, accessorio e a prestazioni ripartite;
- ✓ la certificazione dei rapporti di lavoro.

⁷ Il decreto legislativo, oltre a regolare le descritte *tipologie* di rapporti di lavoro, si occupa, nella prima parte, di delineare l'organizzazione e la disciplina del mercato del lavoro e, nell'ultima, delle procedure di certificazione dei contratti, non trascurando di disciplinare i profili previdenziali.

Sia nelle fasi precedenti all'emanazione del decreto legislativo (se ne faceva cenno nella passata relazione dopo la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 6 giugno 2003), sia nella prima fase di applicazione, l'attenzione si è rivolta alle nuove tipologie di lavoro⁸ ed al loro

Per quanto attiene al primo aspetto, va sottolineata l'istituzione di un albo presso il Ministero nel quale vanno iscritte le "Agenzie per il lavoro" distinte in:

- a) *agenzie di somministrazione di lavoro abilitate allo svolgimento di tutte le attività previste dall'art.20 del decreto legislativo;*
- b) *agenzie di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato abilitate a svolgere esclusivamente una delle attività specifiche di cui all'art.20, lettere da a) ad n);*
- c) *agenzie di intermediazione;*
- d) *agenzie di ricerca e selezione del personale;*
- e) *agenzie di supporto alla ricollocazione professionale.*

Inoltre, viene costituita la *Borsa continua del lavoro* alla quale si fa cenno nella parte dedicata al SIL, che mira a consentire la più completa interattività sia per i lavoratori sia per le imprese.

Per quanto attiene, infine, alla certificazione di contratti di lavoro, sono istituite apposite Commissioni di certificazione istituite presso:

- a) gli enti bilaterali costituiti nell'ambito territoriale di riferimento ovvero a livello nazionale quando la commissione di certificazione sia costituita nell'ambito di organismi bilaterali a competenza nazionale;
- b) le Direzioni provinciali del lavoro secondo quanto stabilito da apposito decreto del Ministro del lavoro e delle Politiche sociali entro sessanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge;
- c) le Università pubbliche e private, comprese le Fondazioni universitarie, registrate nell'albo di cui al comma 2, esclusivamente nell'ambito di rapporti di collaborazione e consulenza attivati con docenti di diritto del lavoro di ruolo ai sensi dell'articolo 66 del DPR n. 382 del 1980.

1. *Somministrazione di lavoro* che prevede il rapporto tra un soggetto *somministratore* ed un altro *utilizzatore*. La caratteristica principale di questo contratto è che per tutta la durata della *somministrazione*, il lavoratore è alle dipendenze dell'*utilizzatore*. Se i lavoratori sono assunti dal *somministratore* a tempo "indeterminato", nei periodi nei quali non svolgono attività presso un *utilizzatore*, rimangono a disposizione del *somministratore*. Il rapporto di lavoro a tempo "indeterminato" può, sempre se motivata da ragioni di carattere tecnico, organizzativo e produttivo, essere ammesso in casi specifici⁸ e comunque in quelli previsti dai c.c.n.l. o nei contratti collettivi territoriali.

Va ancora precisato che saranno i c.c.n.l. a stabilire in quali limiti potrà farsi ricorso a questo contratto e che non è comunque attivabile per sostituire lavoratori in sciopero o, di norma, salvo diversi accordi sindacali, presso unità operative nelle quali, nei sei mesi precedenti, si sia proceduto a licenziamenti collettivi per lavoratori con identiche mansioni, od a sospensioni o riduzione dei rapporti di lavoro, ovvero ancora per imprese che non abbiano fatto la valutazione dei rischi ai sensi della d.lgs. n. 626/1994.

2. *Lavoro intermittente*, previsto di norma per prestazioni a carattere discontinuo ed attivabile, in via sperimentale, anche per i lavoratori disoccupati con meno di 25 anni o da quelli con più di 45 anni, espulsi dal ciclo produttivo od inseriti nelle liste di mobilità e di collocamento. Valgono, anche qui le esclusioni previste in precedenza.

3. *Lavoro ripartito* definito anche *job-sharing*, contratto con il quale due o più lavoratori assumono in solido tra loro un'unica ed identica obbligazione di lavoro.

In genere, salvo diversa pattuizione, sono i lavoratori a distribuirsi le prestazioni, rendendone noto l'orario di lavoro, almeno settimanalmente, al datore di lavoro.

4. *Lavoro a tempo parziale*. Si tratta in questo caso di una tipologia già da tempo codificata anche nel settore pubblico (il *part-time*) e può essere anche a tempo determinato.

5. *Apprendistato*. Si tratta di una figura già nota, ma ne viene marcato il carattere formativo ed, in particolare nella prima tipologia, costituisce la saldatura tra istruzione e lavoro.

Le tipologie sono:

- a. contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione;
 - b. contratto di apprendistato professionalizzante per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico-professionale;
 - c. contratto di apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.
6. *Lavoro a progetto e lavoro occasionale*. E' una delle più grandi novità della riforma e sostanzialmente costituisce la modificazione strutturale del rapporto di *collaborazione coordinata e continuativa*: di norma questo rapporto deve essere riconducibile ad uno o più progetti specifici o programmi di lavoro o fasi di essi, che, una volta individuati dal committente, vengono gestiti autonomamente dal lavoratore che contrae un'*obbligazione di risultato*. Fanno eccezione la disciplina degli agenti e rappresentanti di commercio e le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è prevista l'iscrizione in un apposito albo.

Altra eccezione è rappresentata dai rapporti di *lavoro occasionale* che, peraltro, non possono superare trenta giorni e, comunque, i cui compensi non superano 5.000, altrimenti ricadono nelle previsioni appena indicate.