

La Previdenza e il Lavoro

- 1. La programmazione e le analisi del controllo strategico**
- 2. La nuova classificazione del bilancio per politiche, missioni e programmi.** - 2.1. *Rappresentazione delle Politiche, loro ripartizione in missioni e programmi*

La Previdenza

- 1. Aspetti evolutivi della Previdenza obbligatoria.** - 1.1. *La proiezione a lungo termine della spesa pensionistica.* - 1.2. *I coefficienti di trasformazione.* - 1.3. *La riorganizzazione e razionalizzazione degli enti previdenziali pubblici.* - 1.4. *La "totalizzazione"*
- 2. Lo stato evolutivo della Previdenza complementare.** - 2.1. *FONDINPS.* - 2.2. *Il Fondo di Tesoreria presso l'INPS.* - 2.3. *La Previdenza complementare del settore pubblico.* - 2.4. *Il livello delle adesioni e dei rendimenti-le prospettive del sistema*
- 3. Considerazioni conclusive**

Il Lavoro

- 1. I programmi.** - 1.1. *Programma 1 "Regolamentazione e vigilanza del lavoro".* - 1.2. *Programma 3 "Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione".* - 1.3. *Programma "Sostegno al reddito".* - 1.4. *Programma "Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro".*
- 2. Analisi delle intersezioni organizzative: l'avvalimento e le problematiche connesse**
- 3. Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche.** - 3.1. *I capitoli Fondo.*
- 4. La governance sulle "Agenzie tecniche", in particolare su "Italia Lavoro S.p.A."**
- 5. Considerazioni conclusive**

1. La programmazione e le analisi del controllo strategico.

La nuova classificazione del bilancio sulle cui caratteristiche e ricadute in termini di analisi si tratterà nel successivo capitolo, indica una direzione fondamentale: quella delle “Politiche” che costituiscono i principali profili finalistici dell’azione pubblica e si declinano nella missione che ne costituisce il *core business* e nei programmi che tendono a specificare i contesti gestionali.

La prima attenzione è dunque diretta a percepire tali elementi nel sistema di programmazione della Politica.

Al riguardo, va precisato che la stessa attività di “Programmazione” trova una sua collocazione nel nuovo sistema di bilancio, così come tutte le attività relative al “controllo strategico”, riferite al programma “Indirizzo politico”, nel contesto della Missione “Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche”.

Il collegamento tra la nota preliminare al bilancio e la Direttiva del Ministro sull’azione amministrativa, più volte auspicato dalla Corte, può ormai considerarsi realizzato ed il circuito viene ora chiuso non solo dalle analisi del SECIN sul raggiungimento degli obiettivi fissati in Direttiva, ma anche dalla nota preliminare al rendiconto che costituisce il vero *quid novi* del sistema.

La Direttiva 2008 ha un’impostazione che lega gli obiettivi alla classificazione di bilancio e, quindi alle politiche ed ai programmi. Sarà quindi possibile, in sede di analisi dei risultati dell’esercizio 2008, disporre di una relazione diretta tra risultati gestionali e contabili, laddove l’operazione effettuata con la trasposizione del rendiconto 2007 nella nuova classificazione non può non risentire della diversa organizzazione sia del bilancio di previsione 2007 sia della Direttiva 2007.

In un contesto fortemente caratterizzato dalle politiche d’intervento, l’indirizzo politico pone l’accento sull’efficienza ed efficacia nella realizzazione delle disposizioni normative che hanno interessato a volte profili che investono la collettività in termini generali, come avviene tendenzialmente nel settore previdenziale ed, a volte, settori particolarmente sensibili, come quello delle ispezioni del lavoro, ed anche aree più limitate interessate dalle emergenze occupazionali, come avviene nel settore degli ammortizzatori sociali.

Non sempre, peraltro, gli obiettivi presentano un adeguato grado di specificazione e tale circostanza può essere alla base di esiti che suscitano perplessità sotto il profilo dell’impiego delle risorse che a tali obiettivi erano state assegnate.

La rappresentazione che segue indica sia le priorità politiche sia gli obiettivi strategici, mantenendo per questi ultimi la scelta, delle Direttive 2007, di limitarne la dimensione per consentire un primo esercizio, nella prospettiva di una contabilità economica, che è consistito nell’appostamento delle risorse finanziarie agli obiettivi, senza peraltro distribuire il peso dei beni strumentali utilizzati.

MISSIONE	PROGRAMMA	PRIORITÀ POLITICA	OBIETTIVO STRATEGICO
25. Politiche previdenziali	2. Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	1. Incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro.	Misure di attuazione del protocollo welfare del 23 luglio 2007, n. 247.
		4. Interventi per migliorare e razionalizzare il sistema pensionistico in un quadro di sostenibilità, equità ed efficienza.	Attuazione delle norme in materia di previdenza obbligatoria e complementare, con particolare riferimento alle disposizioni adottate dalla Legge Finanziaria e dal "Protocollo Welfare".
			Vigilanza amministrativa e finanziaria sugli Enti previdenziali pubblici.
26. Politiche per il lavoro	1. Regolamentazione e vigilanza del lavoro	2. Potenziare gli interventi volti a contrastare il lavoro nero ed irregolare e sviluppare contestualmente gli strumenti per l'emersione del sommerso.	Vigilanza amministrativa e finanziaria sugli Enti previdenziali privati.
		3. Definizione della normativa di settore e sviluppo degli strumenti finalizzati al pieno esercizio del diritto dei cittadini alla tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro.	Promuovere le iniziative per favorire la piena operatività della Cabina di regia nazionale di coordinamento e valorizzare l'attività dei Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso (CLES).
			Decreti attuativi dell'art.1, c.1173, della legge 27 dicembre 2006, n.296.
26. Politiche per il lavoro	3. Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione		Legge 3 agosto 2007, n. 123 (c.d. Testo Unico sulla sicurezza): attuazione della delega normativa.
		1. Incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro.	Interventi di attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), con particolare riferimento all'attivazione delle procedure di erogazione delle prestazioni economiche contributive a carico del Fondo per le famiglie delle vittime di gravi incidenti sul lavoro, ai sensi dell'art. 1, co. 1187.
		3. Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	Realizzazione degli interventi intesi ad assicurare i livelli occupazionali.
26. Politiche per il lavoro	3. Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione		Misure di attuazione del protocollo welfare del 23 luglio 2007, n. 247.
		1. Incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro.	Finanziamento delle iniziative per l'esercizio del diritto/dovere all'istruzione e alla formazione e finanziamento delle attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato, anche se svolte oltre il compimento del diciottesimo anno di età.
		3. Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	Supportare la capacità istituzionale e di governo delle politiche per il conseguimento degli obiettivi europei per il <i>lifelong learning</i> e l'occupazione, nonché promuovere e rafforzare, nel quadro di riferimento nazionale, l'innovazione, la qualità e l'integrazione dei sistemi d'istruzione, formazione e lavoro.
			Supporto all'occupabilità e accompagnamento al reinserimento lavorativo degli ex detenuti beneficiari della legge di concessione dell'indulto (L. n. 241/2006).
			Realizzazione della rete per i servizi per il lavoro.

MISSIONE	PROGRAMMA	PRIORITÀ POLITICA	OBIETTIVO STRATEGICO
26. Politiche per il lavoro	3. Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	2. Potenziare gli interventi volti a contrastare il lavoro nero ed irregolare e sviluppare contestualmente gli strumenti per l'emersione del sommerso.	Rafforzare il coordinamento e la pianificazione dell'attività di vigilanza, anche con lo sviluppo degli strumenti per l'emersione del sommerso ed il contrasto al lavoro nero ed irregolare.
			Potenziamento dell'attività di vigilanza straordinaria nei settori maggiormente a rischio (edilizia, agricoltura, etc.) anche mediante il supporto del personale disponibile alla mobilità nazionale per specifiche operazioni ispettive.
			Promuovere le iniziative per favorire la piena operatività della Cabina di regia nazionale di coordinamento e valorizzare l'attività dei Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso (CLES).
	4. Sostegno al reddito	3. Definizione della normativa di settore e sviluppo degli strumenti finalizzati al pieno esercizio del diritto dei cittadini alla tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro.	Sviluppare l'attività di vigilanza svolta sul territorio, nell'ambito della vigilanza amministrativa e tecnica, ordinaria e straordinaria, facilitando anche una più incisiva sinergia interdisciplinare nell'azione di repressione svolta dagli Ispettorati del lavoro, dai Nuclei dei carabinieri e dalle Aziende sanitarie locali.
		1. Incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro.	Adeguamento delle potenzialità ispettive alle esigenze connesse con l'implementazione della legislazione comunitaria in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, attraverso la realizzazione di un programma di formazione per il personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.
	4. Sostegno al reddito		Realizzazione degli interventi in favore delle cd. "fasce deboli" per la creazione di un nuovo sistema di incentivi all'occupazione e di sostegno alle politiche di reimpiego.
			Misure di attuazione del protocollo welfare del 23 luglio 2007, n. 247.
	4. Sostegno al reddito	2. Potenziare gli interventi volti a contrastare il lavoro nero ed irregolare e sviluppare contestualmente gli strumenti per l'emersione del sommerso.	Rafforzare il coordinamento e la pianificazione dell'attività di vigilanza, anche con lo sviluppo degli strumenti per l'emersione del sommerso ed il contrasto al lavoro nero ed irregolare.
			Potenziamento dell'attività di vigilanza straordinaria nei settori maggiormente a rischio (edilizia, agricoltura, etc.) anche mediante il supporto del personale disponibile alla mobilità nazionale per specifiche operazioni ispettive.
	4. Sostegno al reddito	3. Definizione della normativa di settore e sviluppo degli strumenti finalizzati al pieno esercizio del diritto dei cittadini alla tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro.	Sviluppare l'attività di vigilanza svolta sul territorio, nell'ambito della vigilanza amministrativa e tecnica, ordinaria e straordinaria, facilitando anche una più incisiva sinergia interdisciplinare nell'azione di repressione svolta dagli Ispettorati del lavoro, dai Nuclei dei carabinieri e dalle Aziende sanitarie locali.
		5. Politiche intersettoriali.	Informatizzazione dei servizi e delle attività di sostegno al reddito realizzate.

MISSIONE	PROGRAMMA	PRIORITÀ POLITICA	OBIETTIVO STRATEGICO
26. Politiche per il lavoro	5. Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	1. Incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro.	Elaborazione di progetti sperimentali mirati a migliorare ed incrementare le opportunità occupazionali realizzando la crescita della partecipazione al mercato del lavoro ("workfare").
	2. Indirizzo politico	5. Politiche intersettoriali.	Verificare l'effettiva realizzazione del sistema di avvalimento in ordine alle priorità individuate per le Direzioni territoriali.
	3. Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	1. Incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro.	Gestione dell'informazione statistica sulle politiche del lavoro e raccordo con le istituzioni internazionali.
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche		5. Politiche intersettoriali.	Implementazione della capacità di analisi e ricerca in materia di politiche del lavoro e previdenziali.
			Coordinamento e vigilanza delle attività delle strutture centrali e territoriali del Ministero.
			Miglioramento della comunicazione istituzionale.
			Sostenere il processo di valorizzazione della qualità dell'azione amministrativa attraverso la realizzazione di programmi di formazione orientati alla crescita professionale delle risorse umane.
33. Fondi da ripartire	1. Fondi da assegnare	2. Potenziare gli interventi volti a contrastare il lavoro nero ed irregolare e sviluppare contestualmente gli strumenti per l'emersione del sommerso.	Implementazione del sistema di valutazione del personale delle aree funzionali come previsto dal CCNL.
			Individuare e definire gli interventi idonei alla riattualizzazione dell'ordinamento professionale rispetto all'assetto organizzativo delle strutture e alla nuova allocazione delle competenze.
			Promuovere le iniziative per favorire la piena operatività della Cabina di regia nazionale di coordinamento e valorizzare l'attività dei Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso (CLES).

Nel monitoraggio effettuato dal SECIN sull'esercizio 2007, pur rimanendo limitato il riferimento delle risorse finanziarie collegate agli obiettivi, alle spese di funzionamento del personale, si è pervenuti ad una rappresentazione dei risultati raggiunti e degli obiettivi realizzati che risultasse comunque calata nella nuova classificazione di bilancio e mettesse in evidenza il livello delle risorse finanziarie impiegate.

QUADRO SINOTTICO DEGLI OBIETTIVI STRATEGICI PER MISSIONI PROGRAMMI E PRIORITÀ POLITICHE

MISSIONE	PROGRAMMA	PRIORITÀ POLITICA	OBBIETTIVO STRATEGICO	STATO ATTUAZIONE	QUOTA PARTE DELLO STANZIAMENTO DI BILANCIO	RIORSE UTILIZZATE	SCOSTAMENTO
25. Politiche previdenziali	25.2 Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	4. Interventi per migliorare e razionalizzare il sistema pensionistico in un quadro di sostenibilità, equità ed efficienza.	G.4.1. Applicazione delle norme previdenziali in evoluzione, con particolare riguardo al sistema pensionistico.	realizzato	€ 839.286	€ 787.657	€ 51.629
26. Politiche per il lavoro	26.1 Regolamentazione e vigilanza del lavoro	1. Incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro.	L.1.1. Contributo alla definizione di interventi normativi volti a contrastare le situazioni precarie e a facilitare la stabilizzazione dei rapporti di lavoro.	realizzato	€ 415.525	€ 82.321	€ 333.204
		2. Potenziare gli interventi volti a contrastare il lavoro nero ed irregolare e sviluppare contestualmente gli strumenti per l'emersione del sommerso.	L.2.1. Interventi legislativi e di mediazione per favorire l'emersione del lavoro sommerso.	realizzato	€ 463.924	€ 66.314	€ 397.611
		3. Definizione della normativa di settore e sviluppo degli strumenti finalizzati al pieno esercizio del diritto dei cittadini alla tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro.	L.3.1. Interventi legislativi per il miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.	realizzato	€ 463.924	€ 110.048	€ 353.876
	26.3 Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	1. Incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro.	B.1.1. Contributi alle imprese e sostegno al reddito dei lavoratori, anche mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie a carico del Fondo per l'occupazione.	realizzato	€ 141.519.420	€ 49.314.644	€ 92.204.775
			B.1.2. Contributo per la elaborazione di proposte finalizzate alla modifica degli ammortizzatori sociali.	realizzato	€ 106.082.435	€ 68.855	€ 106.013.580
			E.1.1. Politiche di stabilizzazione dei lavoratori precari.	realizzato	€ 9.751.398	€ 14.217	€ 9.737.120
			E.1.2. Garantire la piena attuazione della legge 12 marzo 1998, n. 68 in materia di collocamento obbligatorio.	parzialmente realizzato	€ 168.862	€ 37.066.937	€ 36.898.076
			F.1.1. Miglioramento del reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati e lotta alle discriminazioni basate sul sesso, sulla razza, sulla religione, sull'orientamento sessuale.	realizzato	€ 74.159	€ 771.342	€ 697.183

MISSIONE	PROGRAMMA	PRIORITÀ POLITICA	OBIETTIVO STRATEGICO	STATO ATTUAZIONE	QUOTA PARTE DELLO STANZIAMENTO DI BILANCIO	RISORSE UTILIZZATE	SCOSTAMENTO
26. Politiche per il lavoro	26.3 Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	1. Incrementare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro.	F.1.2. Politiche per il conseguimento degli obiettivi europei per il lifelong learning e l'occupazione e promuovere e rafforzare, nel quadro di riferimento nazionale, l'innovazione, la qualità e l'integrazione dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro.	realizzato	€ 74.159	€ 695.735	€ 621.576
	26.3 Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	2. Potenziare gli interventi volti a contrastare il lavoro nero ed irregolare e sviluppare contestualmente gli strumenti per l'emersione del sommerso.	C.2.1. Contrasto al lavoro sommerso ed irregolare mediante il potenziamento dell'attività ispettiva. C.2/3.2 Contrasto al fenomeno degli infortuni sul lavoro.	realizzato	€ 475.760	€ 487.878	€ 12.118
26. Politiche per il lavoro	26.4 Sostegno al reddito	3. Definizione della normativa di settore e sviluppo degli strumenti finalizzati al pieno esercizio del diritto dei cittadini alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. 5. Politiche intersettoriali.	E.2.1. Azioni sinergiche volte a contrastare il lavoro nero ed irregolare.	realizzato	€ 211.449	€ 20.813	€ 190.636
			C.2/3.2 Contrasto al fenomeno degli infortuni sul lavoro.	realizzato	€ 233.559	€ 67.890	€ 165.669
			C.2/3.2 Contrasto al fenomeno degli infortuni sul lavoro.	realizzato	€ 211.449	€ 20.813	€ 190.636
			D.5.1. Miglioramento della qualità dell'informazione e della comunicazione sulle politiche e sulle attività del Ministero.	parzialmente realizzato	€ 4.791.690	€ 8.965.779	€ 4.174.089
			H.5.1. Realizzazione di un sistema informatico di supporto alla conoscenza dei fenomeni occupazionali.	realizzato	€ 2.100.909	€ 54.955	€ 2.045.954
			H.5.2. Realizzazione di un sistema informativo a supporto della conoscenza e del monitoraggio del fenomeno del lavoro nero e sommerso.	realizzato	€ 2.100.909	€ 28.552	€ 2.072.357
			B.1.1. Contributi alle imprese e sostegno al reddito dei lavoratori, anche mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie a carico del Fondo per l'occupazione.	realizzato	€ 141.519.420	€ 49.314.644	€ 92.204.775
			B.1.2. Contributo per la elaborazione di proposte finalizzate alla modifica degli ammortizzatori sociali.	realizzato	€ 106.082.435	€ 68.855	€ 106.013.580
			E.1.1. Politiche di stabilizzazione dei lavoratori precari.	realizzato	€ 9.751.338	€ 14.217	€ 9.737.120

MISSIONE	PROGRAMMA	PRIORITA' POLITICA	OBIETTIVO STRATEGICO	STATO ATTUAZIONE	QUOTA PARTE DELLO STANZIAMENTO DI BILANCIO	RISORSE UTILIZZATE	SCOSTAMENTO
26. Politiche per il lavoro	26.4 Sostegno al reddito	2. Potenziare gli interventi volti a contrastare il lavoro nero ed irregolare e sviluppare contestualmente gli strumenti per l'ensione del sommerso.	C.2.1. Contrasto al lavoro sommerso ed irregolare mediante il potenziamento dell'attività ispettiva.	realizzato	€ 475.760	€ 487.878	€ 12.118
			C.2/3.2. Contrasto al fenomeno degli infortuni sul lavoro.	realizzato	€ 211.449	€ 20.813	€ 190.636
			C.2/3.2. Contrasto al fenomeno degli infortuni sul lavoro.	realizzato	€ 211.449	€ 20.813	€ 190.636
		3. Definizione della normativa di settore e sviluppo degli strumenti finalizzati al pieno esercizio del diritto dei cittadini alla tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro.	D.5.1. Miglioramento della qualità dell'informazione e della comunicazione sulle politiche e sulle attività del Ministero.	parzialmente realizzato	€ 4.791.690	€ 8.965.779	€ 4.174.089
		5. Politiche intersettoriali.	H.5.1. Realizzazione di un sistema informativo di supporto alla conoscenza dei fenomeni occupazionali.	realizzato	€ 2.100.909	€ 54.955	€ 2.045.954
			H.5.2. Realizzazione di un sistema informativo a supporto della conoscenza e del monitoraggio del fenomeno del lavoro nero e sommerso.	realizzato	€ 2.100.909	€ 28.552	€ 2.072.357
	26.5 Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	1. Incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro.	B.1.1. Contributi alle imprese e sostegno al reddito dei lavoratori, anche mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie a carico del Fondo per l'occupazione.	realizzato	€ 141.519.420	€ 49.314.644	€ 92.204.775
			E.1.3. Potenziamento e valorizzazione del ruolo dei Centri per l'impiego nell'attuazione delle politiche attive del lavoro.	realizzato	€ 19.502.676	€ 30.496	€ 19.472.180
			L.1.2. Favorire la crescita della partecipazione al mercato del lavoro.	parzialmente realizzato	€ 415.525	€ 29.577	€ 385.948

MISSIONE	PROGRAMMA	PRIORITÀ POLITICA	OBIETTIVO STRATEGICO	STATO ATTUAZIONE	QUOTA PARTE DELLO STANZIAMENTO DI BILANCIO	RISORSE UTILIZZATE	SCOSTAMENTO
32. Servizi istituzionali e generali per le Amministrazioni delle amministrazioni pubbliche	32.3 Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	1. Incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro 5. Politiche intersettoriali.	A.1.1. Monitoraggio del mercato del lavoro e delle politiche occupazionali, con particolare riferimento alle tematiche di flessibilità contrattuale e sicurezza.	realizzato	€ 241.640	€ 281.876	€ 40.237
			I.5.1. Iniziative formative destinate a valorizzare le risorse umane per accrescerne il coinvolgimento.	realizzato	€ 456.730	€ 898.079	€ 441.349
			I.5.2. Promuovere un maggiore coinvolgimento delle risorse umane sugli obiettivi dell'Amministrazione e una valorizzazione della professionalità attraverso interventi sul sistema premiante.	realizzato	€ 12.019	€ 210.431	€ 198.412
			I.5.3. Individuare gli interventi organizzativi finalizzati all'attuazione del riassetto del Ministero alla luce della legge di conversione n.233/2006 nonché delle linee di contenimento della legge finanziaria per il 2007.	realizzato	€ 12.019	€ 388.571	€ 376.552
			Totale complessivo		€ 699.383.943	€ 208.754.934	-€ 490.629.009

Non può non evidenziarsi, grazie alle rilevazioni effettuate dal SECIN, come sussistano scostamenti di grande rilievo, sotto il profilo finanziario, per obiettivi che vengono dichiarati come realizzati, anche in presenza di forti scostamenti e per i quali la gran parte delle risorse non è stata utilizzata.

Un esempio eclatante, al riguardo, si rinviene nel seguente obiettivo strategico - collegato con due programmi, il n. 3 “reinserimento lavorativo e sostegno all’occupazione” ed il n. 4 “sostegno al reddito” - che indica lo “stallo” in cui si trova la riforma degli ammortizzatori sociali che si attende dall’epoca dell’”Ordinamentale Lavoro” la legge 17 maggio 1999, n. 144 e la cui carenza determina il moltiplicarsi di soluzioni “emergenziali” come quella dei “Patti in deroga”, la cui denominazione è decisamente sintomatica di un sistema non più adeguato.

(in euro)

Obiettivo strategico	Stato attuaz.	Risorse disponibili	Risorse utilizzate	Scostamento
B.1.2. Contributo per la elaborazione di proposte finalizzate alla modifica degli ammortizzatori sociali	Realizzato	106.082.435	68.855	106.013.580

Un altro esempio è il seguente, per il quale si rileva una consistente mancata utilizzazione di risorse, ma che rientra addirittura in tre programmi (oltre ai primi due, anche nel programma 5 “Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro”).

(in euro)

Obiettivo strategico	Stato attuaz.	Risorse disponibili	Risorse utilizzate	Scostamento
B.1.1. Contributo alle imprese e sostegno al reddito dei lavoratori, anche mediante l’utilizzo delle risorse finanziarie a carico del Fondo per l’occupazione.	Realizzato	141.519.420	49.314.644	92.204.775

Esso, comunque, indica una mancata attribuzione di risorse a soggetti, perlomeno i lavoratori, con redditi insufficienti.

In ultimo, va segnalato come di recente (con il decreto ministeriale del 13 marzo 2008), sia stato approvato il sistema di valutazione dei dirigenti di prima e seconda fascia, dopo una sperimentazione che dura dal 2004. Il sistema entra in funzione dall’esercizio 2008 e costituisce un presupposto necessario per l’applicazione delle misure previste dall’art. 21, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 165/2001 come modificato dal successivo d.lgs. n. 145/2002.

Va detto che, comunque, tale sistema non può considerarsi definitivo, in quanto, con il medesimo provvedimento, è stata istituita una commissione “bilaterale-paritetica” che, entro 60 giorni dall’emanazione del provvedimento, dovrà redigere un “manuale operativo” che conterrà anche gli indicatori ed i parametri, ai fini della massima trasparenza delle operazioni di valutazione. La stessa commissione provvederà, entro il 31 marzo 2009 a verificare l’efficacia del sistema.

2. La nuova classificazione del bilancio per politiche, missioni e programmi

2.1. Rappresentazione delle Politiche, loro ripartizione in missioni e programmi

L'analisi e la valutazione della Politica previdenziale e della Politica del lavoro si basano sulla stessa articolazione per missioni e programmi del bilancio di previsione 2008, che viene rapportata al rendiconto 2007, avvalendosi dell'elaborazione messa a disposizione della Corte dal Dipartimento della R.G.S., nonché di quelle realizzate dalla stessa Corte, al fine di assicurare l'allineamento delle UPB e dei capitoli del bilancio amministrativo.

Non va ovviamente trascurato il rapporto con la struttura ordinamentale che parte dal collegamento con il Ministero di riferimento, in questo caso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale. A seguire si espongono i dati finanziari relativi alle missioni 25 e 26.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE			
MISSIONE	PROGRAMMA	ATTIVITA'	
17 Ricerca e innovazione	12 Attività di ricerca in materia di politiche del lavoro e previdenziale	12	Ricerca per il settore del lavoro. Monitoraggio delle politiche del lavoro e dello sviluppo del mercato del lavoro
25 Politiche previdenziali	2 Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	2	Regolamentazione delle forme di previdenza. Vigilanza sugli enti previdenziali e controllo della contribuzione previdenziale; Trasferimenti di risorse finanziarie agli enti previdenziali; Interventi per lo sviluppo della previdenza complementare e campagne informative
26 Politiche per il lavoro	1 Regolamentazione e vigilanza del lavoro	1	Regolamentazione in materia di lavoro e in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Interventi di mediazione nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale; Disciplina in materia di diritto di sciopero. Risoluzione delle controversie. Vigilanza in materia di rapporti di lavoro, con particolare riferimento allo svolgimento delle attività di vigilanza mirate alla prevenzione e alla promozione dell'osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro, ivi compresa l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro e della disciplina previdenziale; Controlli ispettivi in materia di tutela del lavoro, della sicurezza sui luoghi di lavoro e nell'edilizia. Interventi finalizzati all'ingresso del lavoro sommerso e gestione del Fondo per l'emersione del lavoro irregolare (FELI); Gestione amministrativo-contabile del Fondo di sostegno per le famiglie delle vittime di gravi infortuni sul lavoro
	3 Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	3	Interventi a sostegno dei lavoratori appartenenti a particolari categorie; Formazione e orientamento professionale; Gestione del Fondo di rotazione per la formazione professionale e l'accesso al Fondo sociale europeo
	4 Sostegno al reddito	4	Iniziativa a sostegno dell'occupazione: gestione del Fondo per l'occupazione e di altri fondi dedicati allo sviluppo delle imprese e dei livelli occupazionali; Misure inerenti alla materia degli ammortizzatori sociali
	5 Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	5	Attività finalizzate allo sviluppo e all'integrazione dei servizi per l'impiego pubblici e privati, comprese le iniziative riguardanti lo sviluppo della Borsa continua nazionale del lavoro
32 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2 Indirizzo politico	2	Programmazione e coordinamento generale dell'attività dell'Amministrazione, produzione e diffusione di informazioni generali, predisposizione della legislazione sulle politiche di settore su cui ha competenza il Ministero (attività di diretta collaborazione all'opera del Ministro). Valutazione e controllo strategico ed emanazione degli atti di indirizzo
	3 Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	3	Svolgimento di attività strumentali a supporto delle Amministrazioni per garantire il funzionamento generale (gestione del personale, affari generali, gestione della contabilità, attività di informazione e di comunicazione,...)
33 Fondi da ripartire	1 Fondi da assegnare	1	Risorse da assegnare in ambito PA - Fondo consumi intermedi e Fondi da ripartire nell'ambito dell'Amministrazione

Missione 25 - Politiche previdenziali

programma	macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
2 - Previdenza obbligatoria e complementare sicurezza sociale	funzionamento	1.239,00	7.949,00	0,00	0,01	7.109,00	8.511,00	7.179,00	567,00
	interventi	3.034.755,00	56.908.214,00	0,09	85,87	56.800.005,00	57.339.988,00	55.344.796,00	3.712.450,00
	investimenti	1.209.560,00	900,00	0,00	0,00	903,00	200.907,00	889,00	892,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00	655.000,00	0,00	0,99	737.897,00	655.000,00	737.897,00	0,00
	oneri comuni	137.635,00	8.701.784,00	0,01	13,13	8.701.784,00	8.701.784,00	8.588.649,00	113.135,00
	totale	4.383.189,00	66.273.847,00	0,10	100,00	66.247.698,00	66.906.190,00	64.679.410,00	3.827.044,00
spese missione		4.383.189,00	66.273.847,00		100,00	66.247.698,00	66.906.190,00	64.679.410,00	3.827.044,00

Missione 26 - Politiche per il lavoro

programma	macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1. Regolamentazione e vigilanza del lavoro	funzionamento	6.741,00	11.546,00	0,06	0,35	10.567,00	9.045,00	8.044,00	8.939,00
	interventi	7.196,00	7.054,00	0,04	0,21	1.522,00	6.315,00	3.609,00	3.350,00
	investimenti	15,00	15,00	0,00	0,00	25,00	29,00	2,00	26,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi			0,00	0,00				
	oneri comuni			0,00	0,00				
	totale	13.952,00	18.615,00	0,10	0,57	12.114,00	15.389,00	11.655,00	12.315,00
2. Infortuni sul lavoro	funzionamento								
	interventi	5.650,00	7.304,00			50,00	7.304,00	0,00	5.421,00
	investimenti								
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi								
	oneri comuni								
	totale								

programma	macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanzamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
3. Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	funzionamento	2.243,00	13.992,00	0,00	0,43	13.367,00	15.062,00	14.128,00	1.532,00
	interventi	225.073,00	842.401,00	0,06	25,62	816.082,00	828.043,00	800.558,00	206.127,00
	investimenti	980.850,00	616.827,00	0,04	18,76	494.375,00	626.076,00	466.065,00	818.495,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi			0,00	0,00				
	oneri comuni			0,00	0,00				
	totale	1.208.166,00	1.473.220,00	0,10	44,81	1.323.824,00	1.469.181,00	1.280.751,00	1.026.154,00
4. Sostegno al reddito	funzionamento	3.579,00	18.819,00	0,00	0,57	18.433,00	19.686,00	10.654,00	11.418,00
	interventi	196.621,00	820.146,00	0,05	24,94	819.546,00	820.731,00	798.998,00	196.041,00
	investimenti	950.343,00	587.789,00	0,04	17,88	465.338,00	586.986,00	430.442,00	794.572,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi			0,00	0,00				
	oneri comuni	0,00	75.199,00	0,01	2,29	52.398,00	65.099,00	52.398,00	0,00
	totale	1.150.543,00	1.501.953,00	0,10	45,68	1.355.715,00	1.492.502,00	1.292.492,00	1.002.031,00
5. Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	funzionamento	547,00	1.546,00	0,00	0,05	1.404,00	1.380,00	1.228,00	718,00
	interventi	0,00	3.003,00	0,00	0,09	3.000,00	3.003,00	0,00	3.000,00
	investimenti	472.797,00	289.504,00	0,10	8,81	230.036,00	291.071,00	210.511,00	392.614,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi			0,00	0,00				
	oneri comuni			0,00	0,00				
	totale	473.344,00	294.053,00	0,10	8,94	234.440,00	295.454,00	211.739,00	396.332,00
spese missione		2.846.005,00	3.287.841,00		100,00	2.926.093,00	3.272.526,00	2.796.637,00	2.436.832,00

* Comprensivi delle variazioni in conto residui

** impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui.

Appare opportuno, per completezza di informazione, fornire un quadro complessivo delle risorse assegnate al ministero comprendendo anche la missione 17 “Ricerca ed innovazione” e le Missioni “trasversali”: 32 “Servizi istituzionali etc.” e 33 “Fondi da ripartire”.

(in migliaia di euro)

N. Mis.	Missione	N. Progr.	Programma	Prev. Def. Comp.	Impegni lordi	Pagato totale	Residui di stanz. Complessivi
17	Ricerca e innovazione	12	Attività di ricerca in materia di politiche del lavoro e previdenziale	1.681,00	1.561,00	1.039,00	1,00
			Totale	1.681,00	1.561,00	1.039,00	1,00
25	Politiche previdenziali	2	Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale trasferimenti agli Enti e Organismi interessati	54.252.236,00	54.231.342,00	52.678.029,00	10.801,00
			Totale	54.252.236,00	54.231.342,00	52.678.029,00	10.801,00
26	Politiche per il lavoro	1	Regolamento e vigilanza del lavoro	18.614,00	12.103,00	11.655,00	3,00
		3	Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	1.473.221,00	1.446.069,00	1.280.751,00	132.912,00
		4	Sostegno al reddito	1.501.953,00	1.477.969,00	1.292.492,00	132.900,00
		5	Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	294.053,00	293.908,00	211.739,00	64.783,00
			Totale	3.287.841,00	3.230.049,00	2.796.637,00	330.598,00
32	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2	Indirizzo politico	12.634,00	10.136,00	10.334,00	7,00
		3	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	363.852,00	342.508,00	361.919,00	423,00
			Totale	376.486,00	352.644,00	372.253,00	430,00
33	Fondi da ripartire	1	Fondi da assegnare	39.117,00	32.897,00	0,00	20.307,00
			Totale	39.117,00	32.897,00	0,00	20.307,00
			Totale complessivo	57.957.361,00	57.848.493,00	55.847.958,00	362.137,00

Va sottolineato come, per il Ministero del lavoro e previdenza sociale, il quadro dei Programmi, collegati alle Politiche, già consente di individuare le linee di attività dell'Amministrazione. Ciò nonostante, si è di fronte a macro-aggregati che rendono necessario un passo successivo, al fine di scorporare dai programmi alcuni specifici sotto-programmi che consentano l'operazione di allineamento con le UPB ed i capitoli del bilancio amministrativo.

Per quanto attiene alla “Politica previdenziale”, essa tiene conto dei recenti interventi normativi in materia di Previdenza obbligatoria e dell'evoluzione del sistema della Previdenza complementare.

La presente relazione costituisce, infatti, l'occasione per aggiornare, come è stato fatto nella relazione sul rendiconto 2006, il referto specifico approvato dalle Sezioni Riunite con la Deliberazione 9/CONTR/REF/06.

Al riguardo, specifici approfondimenti attengono alla problematica della “copertura” della spesa pensionistica ed al rapporto, in termini di incidenza di spesa, tra la Riforma

“Maroni” (il c.d. “Scalone”) e le recenti modifiche apportate nel dicembre 2007, con le quali è stato rimodulato il doppio requisito dell’età anagrafica e di quella di servizio per accedere al pensionamento di anzianità. Attenzione viene anche prestata alla riforma dei “coefficienti di trasformazione” che costituiscono uno dei punti nodali del sistema ed influiscono sul “tasso di sostituzione” che rappresenta il livello di benessere assicurato dalla previdenza obbligatoria ed indica quindi l’area che dovrebbe essere coperta dal “secondo pilastro” della previdenza complementare.

Per quanto attiene a quest’ultima, assume importanza la ormai totale copertura, in termini di accordi collettivi che istituiscono i Fondi pensione del pubblico impiego, dell’impiego pubblico contrattualizzato, nel cui contesto la Corte ha espresso alcune considerazioni in occasione della valutazione della compatibilità economico-finanziari di tali accordi. Un aspetto che impatta anche sul bilancio, per i riflessi sugli accantonamenti disposti nell’Elenco 1 della Finanziaria 2007, è quello del *cash-flow* del Fondo di Tesoreria presso l’INPS al quale affluisce il TFR, “lasciato in azienda”, per le aziende con più di 50 addetti, ai sensi dei commi 755 e seguenti dell’Articolo unico.

Le analisi relative alla Politica 17 ed al Programma 2 (Ricerca ed innovazione applicate alle Politiche del lavoro e previdenziale) confluiscono nell’elaborazione della Corte sulla Politica della “Ricerca ed Innovazione” nel suo complesso.

La Previdenza

La nuova classificazione di bilancio implica un'attenzione alla "Politica previdenziale" che trascende il livello macroeconomico - che non può non prenderla in considerazione in quanto la spesa previdenziale o "pensionistica *tout court*" costituisce una delle voci fondamentali della spesa pubblica (come quella sanitaria) per il suo impatto sul Pil - per le sue sempre più evidenti correlazioni con la "Politica del lavoro"; basti pensare all'impatto che hanno le forme di "flessibilità" del lavoro sulla copertura della spesa pensionistica.

Pertanto, in questa sede, vengono affrontati - in una logica di continuità con il Rapporto sulla finanza previdenziale approvato dalle Sezioni Riunite della Corte (Del. 9/CONTR/REF/2006) e con le Relazioni sul rendiconto, in particolare quella sul rendiconto 2006 - i profili fondamentali sia della "Previdenza obbligatoria" sia della "Previdenza complementare", in una chiave dinamica che tiene conto dei recenti interventi normativi e di regolazione, e, nei limiti in cui questi sono emersi e quindi analizzabili, dell'impatto che essi hanno avuto sulla collettività.

Nella Parte generale della Relazione al Parlamento, verranno attratti quegli elementi ai quali si attribuisce una rilevanza macroeconomica.

Va anche sottolineato che la Politica in argomento si compone di un unico Programma: "Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale, trasferimenti agli Enti e Organismi interessati", il cui andamento finanziario è ovviamente legato alle caratteristiche di spesa di trasferimento alle gestioni previdenziali e presenta quindi una sostanziale sovrapposibilità dei "pagamenti" agli "stanziamenti definitivi":

(in migliaia di euro)

N. Mis.	Missione	N. Progr.	Programma	Prev. Def. Comp.	Impegni lordi	Pagato totale	Residui di stanz. Complessivi
25	Politiche previdenziali	2	Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale trasferimenti agli Enti e Organismi interessati	54.252.236,00	54.231.342,00	52.678.029,00	10.801,00
Totale				54.252.236,00	54.231.342,00	52.678.029,00	10.801,00

1. Aspetti evolutivi della Previdenza obbligatoria

Con la legge 24 dicembre 2007, n. 247, entrata in vigore il 1° gennaio 2008 (esistono peraltro dei rinvii dell'entrata in vigore di talune disposizioni, ai sensi dei commi dall'86 al 92 dell'unico articolo della legge) è stata sostituita la disciplina prevista dalla legge 23 agosto 2004, n. 243 che, per il sistema retributivo, aveva modificato l'originaria previsione della legge

n. 335/95 innalzando il requisito anagrafico per accedere alla pensione di anzianità, a decorrere dal 1° gennaio 2008, a 60 anni (rispetto ai 57 anni della normativa di base) in alternativa al solo requisito contributivo dei 40 anni.

Tale requisito era rimasto per il sistema contributivo¹, in concorrenza con l'elevazione a 60 anni per le donne ed a 65 per gli uomini del requisito anagrafico².

Le modifiche che sono state apportate dall'art. 1, 1° e 2° comma, legge n. 247/2007 vanno quindi collegate con le disposizioni, sinteticamente richiamate della legge n. 243/2004.

In sostanza, comunque si avrà l'innalzamento dell'età pensionabile (di anzianità) dei lavoratori dipendenti a 61 anni (62 per gli autonomi) nel 2013, ma tale risultato viene raggiunto con modalità gradualistiche³: nel periodo 1° gennaio 2008-30 giugno 2009, il diritto di accesso al trattamento pensionistico di anzianità così come a quello liquidato con il sistema contributivo si consegue al raggiungimento di 58 anni di età anagrafica per i lavoratori dipendenti e di 59 per i lavoratori autonomi, in concomitanza al raggiungimento di 35 anni di anzianità contributiva, requisito, quest'ultimo, che viene mantenuto anche dopo il 30 giugno 2009.

Viene quindi ripristinato il doppio requisito (età anagrafica ed età contributiva), attraverso l'introduzione di un sistema di "quote": la Tavola B, introdotta con la nuova norma, indica la somma tra i due citati requisiti che, a determinati *steps* temporali, consente l'accesso al trattamento pensionistico.

L'applicazione di questo sistema decorre dal 1° luglio 2009 e prevede un graduale innalzamento della somma richiesta, che dovrebbe definitivamente stabilizzarsi tra il 2012 e il 2013.

Per i lavoratori dipendenti, infatti, dal 1° luglio 2009 al 31 dicembre 2010 la somma richiesta è pari a 95, con un'età minima di 59 anni; dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2012 la somma sarà di 96 e l'età minima 60 anni.

Per i lavoratori autonomi, viene mantenuta ferma la previsione dell'aumento di un anno dell'età anagrafica, rispetto ai lavoratori dipendenti, con la stessa gradualità temporale.

Dal 1° gennaio 2013, la "somma" dovrebbe essere di 97, con età minima di 61 anni, ma tale incremento potrebbe non avvenire ove i risparmi di spesa accertati consentissero di ritenere assicurato il raggiungimento dell'obiettivo, prima dell'applicazione dell'ultimo "scalino"⁴.

Da qui la definizione di "scalini" che vanno a sostituire lo "scalone" previsto dalla legge n. 243/2004. Nella realtà, al di là della gradualità temporale, la flessibilità è relativa in quanto per il gioco degli "addendi" (età anagrafica ed età contributiva) che costituiscono "valori minimi", la variazione è al massimo di un'unità.

In sostanza, solo nell'ipotesi di una sostanziale differenza tra il valore totale del requisito e la somma dei valori minimi costituiti dagli "addendi" la possibilità di scelta del lavoratore aumenterebbe.

¹ Art. 1, 6° comma, lett. a), legge 23 agosto 2004, n. 243.

² Sono stati confermati sia il minimo contributivo di cinque anni sia la misura della conseguente prestazione, che non può essere inferiore a 1,2 volte l'importo dell'assegno sociale.

³ La Tabella A, allegata alla l. n. 243/2004, è stata sostituita con due nuove tabelle, A e B.

⁴ La previsione è contenuta nell'art. 1, 2° comma, lett. b), legge n. 243/2007, che sostituisce il 7° comma dell'art. 1, legge n. 243/2004. Il differimento sarà deciso dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con decreto da emanarsi entro il 31 dicembre 2012.

Pertanto, rispetto al sistema originario dell'art. 1, comma 20, legge n. 335/1995, si assicura l'obiettivo dell'innalzamento dell'età media di pensionamento in funzione dell'equilibrio finanziario del sistema.

Come già si è detto, alla pensione di anzianità con calcolo retributivo si può ancora accedere avendo maturato, indipendentemente dall'età, almeno 40 anni di anzianità contributiva.

Nel sistema contributivo, invece, si ha accesso al trattamento pensionistico, sia con almeno 40 anni di anzianità contributiva, sia al compimento di 60 anni per le donne e 65 per gli uomini, purché risultino versati almeno cinque anni di contribuzione effettiva e l'importo del trattamento risulti pari ad 1,2 volte il valore dell'assegno sociale.

Certamente pesava sui pensionati con il sistema contributivo la previsione⁵ che escludeva dal calcolo dei 40 anni i periodi di studio riscattati e quelli da prosecuzione volontaria.

Al riguardo, i periodi di studio sono ormai considerati riscattabili, ai sensi dell'art. 1, 77° comma, legge n. 247/2007, anche nell'ipotesi in cui la facoltà di riscatto sia stata esercitata prima dell'inizio dell'attività lavorativa.

Va precisato che l'omologazione delle disposizioni previste per il sistema retributivo al sistema contributivo è fortemente discussa proprio per le caratteristiche di quest'ultimo che è basato sull'"effettività" della contribuzione e disattende quindi, perlomeno sotto il profilo concettuale, ipotesi di contribuzione "figurativa".

Un esempio, in tal senso, è costituito dall'estensione della deroga citata ai fini del raggiungimento dei 35 anni di contribuzione per la pensione "di vecchiaia anticipata contributiva", che viene presa in considerazione nell'ottica dell'armonizzazione tra le due fattispecie⁶, ma che secondo il Nucleo per la valutazione della spesa pensionistica determina, per detta figura, la perdita delle caratteristiche di prestazione "anticipata" configurandola piuttosto come una vera e propria pensione di vecchiaia *tout court*, alternativa alle altre prestazioni.

La prospettiva è in realtà, per il sistema contributivo, quella della progressiva eliminazione della pensione di anzianità, diventando sempre più difficile, per la difficoltà per i giovani di raggiungere posizioni lavorative continuative nel tempo in età anagrafiche utili, e, quindi, il "canale di accesso" rappresentato dai 40 anni di anzianità contributiva.

L'aumento progressivo del requisito dell'anzianità anagrafica tende anch'esso ad annullare le differenze tra pensione di anzianità e pensione di vecchiaia (nel 2009, per le donne, per il gioco degli addendi, il requisito – 60 anni – sarà in pratica identico per ambedue le forme di pensione).

Per altro verso, incidono in termini significativi le "finestre", inapplicabili per lavoratori e lavoratrici i quali raggiungano i 65 ed i 60 anni di età anagrafica, con bassi livelli contributivi, mentre le medesime sono attivabili per coloro che vantano una minore età anagrafica ma consistenti età contributive.

Prima di analizzare gli effetti della recente modifica normativa, sotto il profilo degli oneri finanziari che ha comportato, vanno brevemente indicati aspetti meno evidenti della stessa, ma di grande rilievo, in quanto veri e propri esiti del cosiddetto "Protocollo sul Welfare" su

⁵ Contenuta nell'art. 1, comma 7, legge n. 335/1995.

⁶ Messaggio INPS 4-12-2007, n. 29224 e 31-12-2007, n. 30923, che ha confermato l'interpretazione adeguandola all'art. 1, comma 77, legge n. 247/2007.

“previdenza, lavoro e competitività per l’equità e la crescita sostenibili”, siglato dal Governo e dalle parti sociali nel luglio 2007.

Gli interventi presi in considerazione dal “Protocollo”, vanno comunque al di là della rimodulazione di cui si è detto e dell’impostazione in termini “graduali” dell’innalzamento dell’età di accesso al regime pensionistico. Essi infatti riguardano le seguenti misure:

1) l’incremento delle “pensioni basse”; 2) l’accesso al pensionamento anticipato; 3) i lavori usuranti; 4) la razionalizzazione degli enti previdenziali; 5) le finestre pensionistiche; 6) i coefficienti di trasformazione; 7) le misure previdenziali per i giovani, cioè il riconoscimento della contribuzione figurativa sulla retribuzione per i lavoratori con contratti a termine, l’ampliamento delle possibilità di ricorso alla totalizzazione dei contributi versati ed al riscatto dei periodi di laurea e infine l’aumento dell’aliquota contributiva per i lavoratori parasubordinati; 8) gli interventi previdenziali per i lavoratori immigrati extracomunitari; 9) il cumulo tra redditi da lavoro e pensione; 10) l’applicazione di un contributo di solidarietà per gli iscritti e i pensionati dei Fondi speciali; 11) gli interventi diversi, in realtà poi individuati nell’aumento di un punto dell’aliquota contributiva, e di computo del trattamento previdenziale, per gli iscritti alla Gestione separata dell’INPS e contemporaneamente ad altro regime previdenziale; 12) gli interventi di solidarietà, che si sostanziano nel blocco, per il solo anno 2008, della perequazione automatica delle pensioni superiori ad un determinato importo.

L’esame della Corte si concentra su alcune di esse, ma è il caso di sottolineare, in primo luogo, come di rilievo, nel sistema della riforma pensionistica, sia il regime delle “esenzioni” che riguardano le pensioni di anzianità (meglio definite “di vecchiaia anticipata”) e le prestazioni in regime retributivo.

Si tratta, in sostanza di una disciplina transitoria che, in vigore della legge n. 243/2004, consentiva il mantenimento, per i lavoratori che avessero maturato, al 31 dicembre 2007, i requisiti per il pensionamento anticipato nel regime contributivo anche nell’ipotesi in cui avessero esercitato tale diritto dopo il 1° gennaio 2008⁷, della disciplina precedente e del conseguente trattamento economico.

Sussiste quindi la possibilità di scegliere il momento di uscita dal lavoro nell’arco di tempo compreso tra i 57 ed i 65 anni, in presenza degli altri requisiti di legge.

La legge n. 247/2007 ha apportato modifiche che, senza snaturare la disciplina delle esenzioni, sono dirette ad ampliarne l’ambito, sia sotto il profilo temporale, consentendo la conservazione delle condizioni pensionistiche che avevano determinato la scelta di accollarsi l’onere economico della prosecuzione volontaria ai lavoratori autorizzati alla data del 20 luglio 2007 (rispetto alla precedente data del 1° marzo 2004) sia sotto quello dei destinatari.

In questo caso viene inserito il comma 18-bis nell’art. 1, legge n. 243/2004, incrementando di 5.000 unità (di lavoratori collocati in mobilità ai sensi degli artt. 4 e 24, legge 23 luglio 1991, n. 223) il precedente *plafond* di 10.000 lavoratori.

Lo stesso Nucleo di valutazione della spesa pensionistica ha espresso le sue riserve su dette estensioni sia per la minore penalizzazione per l’accesso al pensionamento derivante dalla legge n. 247/2007, sia perché la norma condiziona l’esenzione alla semplice autorizzazione alla prosecuzione, senza richiedere l’effettivo pagamento della contribuzione.

La preoccupazione è sostanzialmente quella di mantenere in concreto regole non più coerenti con lo spirito della riforma.

⁷ In base al comma 3 dell’art. 1, legge n. 243/2004.

A ciò si aggiunge, per quel che attiene l'incremento dei destinatari, l'allargamento a tutto il territorio nazionale, laddove, in precedenza, i lavoratori interessati erano i destinatari dei Fondi di solidarietà di cui all'art. 2, comma 28, legge 23 dicembre 1996, n. 662, per i quali fossero intervenuti, al 1° marzo 2004, i richiesti accordi sindacali. Invece, l'ambito spaziale di operatività della norma è ora, in forza del richiamo all'art. 7, 1° comma, legge n. 223/1991, esteso all'intero territorio della Repubblica, mentre l'arco temporale di maturazione del requisito pensionistico è diversificato in ragione dell'età del lavoratore e del luogo di licenziamento⁸.

Ferma restando la rilevanza delle questioni evidenziate, uno dei profili sui quali si appunta l'interesse della Corte è quello della "Copertura" del sistema previdenziale.

In tal senso, è di estremo interesse la rappresentazione che segue e che fornisce la misura dell'impatto delle modifiche introdotte dalla legge n. 247/2007 "scalini", rispetto alla legge n. 243/2004 "scalone":

⁸ L'indennità di mobilità spetta, infatti, per 12 mesi (24 nelle aree del Mezzogiorno) elevati a 24 (36) per i lavoratori che hanno compiuto 40 anni e a 36 (48) per coloro che hanno 50 anni.

SIMULAZIONE REVISIONE C.D. "SCALONE"

Requisito anagrafico minimo per l'accesso al pensionamento con 35 anni in vigore fino al 30/06/2009

(valori assoluti in milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumulato 2008-2017	Onere a regime (non rappresentano effetti macroeconomici di medio-lungo termine)	percentuale di copertura con minori spese 2008-2017
dipendenti	58	58 fino a 30/06											
autonomi	59	59 fino a 30/06											
quote dal 01/07/2009													
dipendenti		95 dal 01/07	95	95-96	96	96-97	97	97	97	97			
(età minima, fermo restando anzianità 35 anni)		59	59	59-60	60	60-61	61	61	61	61			
autonomi		96 dal 01/07	96	96-97	97	97-98	98	98	98	98			
(età minima, fermo restando anzianità 35 anni)		60	60	60-61	61	61-62	62	62	62	62			
maggiori oneri	-26	-442	-1.329	-2.187	-1.537	-1.009	-168	-656	-781	-547	-8.681	-530	
Fondo Usuranti (con applicazione regime decorrenze vigente) (*)	0	-83	-200	-312	-350	-383	-383	-383	-383	-383	-2.862	-390	
(*) schema concessorio nel limite massimo di 5.000 soggetti per un anticipo massimo di 3 anni													
Ripristino per anni 2003 per anni 2008 e 2009. 4 finestre per 40 anni	-111	-486	-570								-1.167		
Incremento di pensione per chi accede con 40 anni (solo per periodo finestra)	-13	-29	-40	-69	-104	-147	-193	-241	-294	-35	-1.482	-350	
Salvaguardia 5000 mobilitati	-11	-67	-93	-91	-92	0	0	0	0	0	-355	0	
A) Totale maggiori oneri	-162	-1.108	-2.231	-2.660	-2.083	-1.539	-744	-1.280	-1.459	-1.281	-14.547	-1.270	
B) Alle donne che accedono al pensionamento di vecchiaia a 60 anni applicazione di 2 finestre con posticipo medio di 9 mesi	309	617	617	846	1.076	1.076	1.076	1.076	1.076	1.076	8.842	1.000	
C) Aumento graduale 1 punto l'anno di 3 punti dal 2008 aliquota finanziamento e computo cocopro	153	258	382	354	358	381	391	400	410	421	3.509	430	
D) Soppressione per il triennio 2008-2010 indicizzazione fasce importo superiori a 8 volte il minimo	39	77	116	118	118	118	118	117	117	116	1.054	100	
E) = B) + C) + D) Totale coperture	501	952	1.115	1.318	1.551	1.575	1.584	1.593	1.603	1.613	13.405	1.530	
F) Scopertura (A-D)	339	-156	-1.116	-1.341	-532	36	840	313	144	332	-1.142	260	
G) aumento carico lavoratori dip. e autonomi 2009: 0,05%; 2010: 0,3%; 2011: 0,3%; 2012: 0,15%													
Totale	0	194	1.183	1.144	571	-14	20	0	0	0	3.098	0	
dip.	0	150	928	958	493	0	0	0	0	0	2.529		
aut.	0	44	255	186	79	-14	20	0	0	0	568		
SALDO COMPLESSIVO (F + G)	339	38	67	-197	39	22	859	313	144	332	1.956	260	68,0%

Fonte: Simulazione R.G.S. nella quale sono comprese le misure adottate dalla norma (legge n. 247/2007).

I maggiori oneri si distribuiscono negli anni dal 2010 al 2012 (il doppio requisito scatta dal 1° luglio 2009), per poi gradualmente diminuire.

Altra considerazione concerne il saldo negativo (al lordo delle coperture) piuttosto limitato (nell'ordine del 50 per cento rispetto all'anno immediatamente precedente) che si riscontra nel 2014 e che va attribuito alla configurazione della "leva" che è su base annuale e risente quindi delle particolari caratteristiche rilevate dall'INPS dell'entità dei lavoratori che dispongono dei requisiti per l'accesso al pensionamento.

Tenendo conto degli interventi "compensativi" previsti dalla legge n. 247/2007, si rinvia dunque una sostanziale neutralità, a fronte di una maggiore gradualità dell'innalzamento dell'effettiva età per l'accesso al pensionamento che consente di attenuare il brusco innalzamento dell'età pensionabile, previsto dalla precedente normativa.

1.1. La proiezione a lungo termine della spesa pensionistica

Com'è noto, una costante attenzione viene data all'andamento della spesa pensionistica.

La Corte, in particolare nel citato "Rapporto sulla Finanza previdenziale", ha segnalato l'incidenza su detto andamento di fattori, quali l'incidenza delle forme di flessibilità del lavoro con il corrispondente livello di contribuzione e l'aumento dell'attesa di vita, che comportano l'esigenza di una particolare attenzione alla copertura della spesa pensionistica. Altro fattore di grande importanza è quello della rideterminazione dei "coefficienti di trasformazione".

La previsione della spesa pensionistica pubblica⁹ in rapporto al Pil ottenuta con il modello della R.G.S. aggiornato al 2007, tiene conto di uno scenario nazionale base che incorpora le previsioni ISTAT sui livelli di fecondità, mortalità e flussi migratori elaborate con base 2005. L'aumento della speranza di vita è di circa 6,2 anni per i maschi (da 77,4 del 2005 a 83,9 del 2050) e di 5,5 anni per le femmine (da 83,3 del 2005 a 88,8 del 2050), l'aumento del tasso di fecondità va dall'1,34 del 2005 all'1,6 del 2050, mentre il flusso netto di immigrati viene stimato in circa 150 mila unità l'anno.

Per quanto riguarda lo scenario macroeconomico, la produttività per occupato si attesta attorno all'1,6-1,7 per cento medio annuo (1,8 per cento a partire dal 2026 e gradualmente crescente verso tale valore negli anni precedenti) mentre le ipotesi relative al mercato del lavoro implicano una dinamica del tasso di occupazione che passa, nella fascia di età 15-64, dal 57,5 del 2005 al 67,9 del 2050. Il tasso di crescita reale del Pil, conseguente alle ipotesi macroeconomiche e demografiche adottate, si attesta attorno all'1,4-1,5 per cento medio annuo nell'intero periodo di previsione.

Va tenuto conto che, al fine di cogliere gli andamenti strutturali delle variabili macroeconomiche, viene considerata, per il periodo coperto dal Dpef¹⁰, una dinamica di crescita del Pil reale pari a circa l'1,5 per cento, sostanzialmente in linea con le tendenze degli ultimi 15-20, ma che, allo stato, merita un atteggiamento prudentiale.

La previsione a normativa vigente, riportata nel grafico, sconta gli effetti delle disposizioni del protocollo sul welfare relative all'aumento delle pensioni basse che hanno trovato attuazione con la legge 3 agosto 2007, n. 127 che ha convertito in legge, con

⁹ La definizione di spesa include i trattamenti erogati dal sistema pensionistico obbligatorio e le pensioni sociali (assegni sociali dopo il 1995).

¹⁰ Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze - R.G.S. (2006).

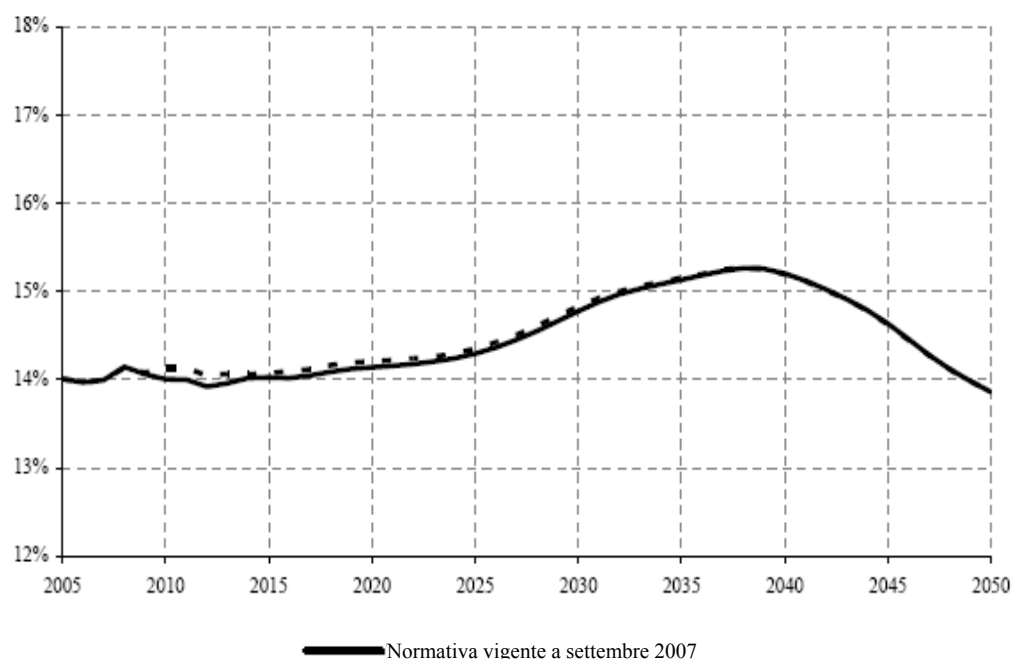
modificazioni, il decreto legge 2 luglio 2007, n. 81¹¹. La previsione non tiene, invece, conto degli effetti indotti dagli interventi previsti nella legge n. 247/2007.

Dopo una lieve decrescita nel periodo 2008-2015, per effetto dei provvedimenti normativi di elevamento dei requisiti minimi previsti dalla legge n. 243/2004, il rapporto spesa/Pil riprende a crescere a causa del deterioramento del quadro demografico. Tale crescita è in parte limitata dall'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento disposti dalla predetta legge anche per il regime contributivo. La curva raggiunge il valore massimo di circa 15,3 per cento attorno al 2038 e si attesta al 13,9 per cento nel 2050, dopo una fase di decrescita. Il miglioramento del rapporto nella parte finale del periodo di previsione è dovuto essenzialmente al passaggio dal sistema di calcolo misto a quello contributivo e alla progressiva eliminazione per morte delle generazioni del *baby boom*.

La curva tratteggiata evidenzia, invece, l'andamento del rapporto tra spesa pensionistica e Pil sulla base del quadro normativo che scaturisce dall'adozione delle misure contenute nell'attuale legge n. 247/2007 di attuazione del protocollo sul welfare. Le modifiche complessivamente introdotte comportano un incremento dell'incidenza della spesa in rapporto al Pil nel breve periodo che raggiunge il massimo nel 2011 (circa 0,1-0,15 punti percentuali di Pil) per poi ridursi progressivamente fino ad azzerarsi completamente a partire dal 2030-2035. Infatti, nel medio-lungo termine le economie conseguenti dalla riduzione da dieci a tre anni della periodicità della rideterminazione dei coefficienti di trasformazione sono tali da compensare gli effetti di incremento delle aliquote di computo pensionistiche, di potenziamento delle tutele per contribuzione figurativa, totalizzazione e riscatti per laurea, di ampliamento della base imponibile ai fini contributivi previste dalle norme del disegno di legge governativo attuative del protocollo del 23 luglio 2007.

In ogni caso, si evidenzia che gli andamenti sopra descritti sono condizionati dal concreto realizzarsi delle ipotesi assunte a base delle valutazioni relative alle deroghe per i cosiddetti lavori usuranti, avuto particolare riferimento alla puntuale definizione dei soggetti e delle procedure accertative degli stessi lavoratori beneficiari delle deroghe rispetto ai requisiti generali di accesso al pensionamento. Quanto sopra costituisce il presupposto necessario affinché non siano alterati in modo sostanziale gli andamenti della spesa pensionistica e, conseguentemente, la sostenibilità di medio-lungo periodo della finanza pubblica, con particolare riguardo al percorso di rientro del debito pubblico, conseguenti alla legislazione attualmente vigente e inglobati nell'ambito dell'aggiornamento del Patto di Stabilità e crescita.

¹¹ In particolare, la norma stabilisce che i pensionati di età pari o superiore ai 64 anni e percettori di redditi non superiori a 1,5 volte il trattamento minimo (8.504,73 euro annui nel 2007) riceveranno un'erogazione aggiuntiva, in concomitanza con la tredicesima mensilità, per un ammontare pari a 420 euro nel 2008 (327 per il 2007) ridotto o aumentato del 20 per cento per anzianità contributive, rispettivamente, inferiori a 15 anni o superiori a 25 (rispettivamente, 18 e 28 per gli autonomi). Aumenti, dal 2008, sono previsti anche per le pensioni assistenziali tramite l'istituto delle maggiorazioni sociali. Inoltre, viene potenziato, sempre dal 2008, il sistema di adeguamento delle pensioni alla dinamica dei prezzi: per le fasce di importo da 3 a 5 volte il minimo la percentuale di adeguamento al tasso di inflazione è elevato dal 90 per cento al 100 per cento.

Spesa pubblica per pensioni in per cento Pil¹

■ ■ ■ Ingloba gli effetti delle misure attuative del Protocollo del 23 luglio recepite nella legge n. 247/2007²

¹ Le previsioni sono effettuate con il modello della R.G.S. aggiornato al 2007. La definizione di spesa pensionistica è quella adottata per i confronti internazionali in ambito europeo (Economic Policy Committee - Working Group on Ageing). Essa include i trattamenti erogati dal sistema pensionistico obbligatorio e le pensioni sociali (assegno sociale dopo il 1995).

² Gli andamenti sopra descritti sono condizionati dal concreto realizzarsi delle ipotesi assunte a base delle valutazioni relative alle deroghe per i cosiddetti lavori usuranti, avuto particolare riferimento alla puntuale definizione dei soggetti e delle procedure accertative degli stessi lavoratori beneficiari delle deroghe rispetto ai requisiti generali di accesso al pensionamento.

1.2. I coefficienti di trasformazione

I coefficienti di trasformazione costituiscono uno strumento, introdotto dall'art. 1, comma 6 della legge 8 agosto 1995, n. 335, per assicurare il rispetto degli andamenti e degli equilibri della spesa pensionistica di lungo periodo¹².

L'adeguamento dei coefficienti era originariamente previsto ogni 10 anni, ai sensi del successivo comma 11.

In realtà, tale adeguamento che, in considerazione del sensibile aumento dell'attesa di vita ha potenzialmente un effetto di sensibile abbassamento del cosiddetto "tasso di sostituzione" (che rappresenta la quota coperta dalla previdenza obbligatoria del livello di benessere in precedenza assicurato dal trattamento in servizio) non è avvenuto.

¹² Art. 1, comma 6 legge n. 335/1995: "L'importo della pensione annua nell'assicurazione generale obbligatoria e nelle forme sostitutive ed esclusive della stessa, è determinato secondo il sistema contributivo moltiplicando il montante individuale dei contributi per il coefficiente di trasformazione di cui all'allegata tabella A, relativo all'età dell'assicurato al momento del pensionamento.

Per tener conto delle frazioni di anno rispetto all'età dell'assicurato, il coefficiente di trasformazione viene adeguato con un incremento pari al prodotto tra un dodicesimo della differenza tra il coefficiente di trasformazione dell'età immediatamente superiore e il coefficiente dell'età inferiore a quella dell'assicurato ed il numero dei mesi.

Ad ogni assicurato è inviato, con cadenza annuale, un estratto conto che indichi le contribuzioni effettuate, la progressione del montante contributivo e le notizie relative alla posizione assicurativa."

La legge 247 del 2007, ha previsto che venga costituita, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro dell'economia, una Commissione¹³, con il compito di proporre, entro il 31 dicembre 2008, modifiche dei criteri di calcolo dei coefficienti di trasformazione, tenendo conto di una serie di elementi:

- a) le dinamiche delle grandezze macroeconomiche, demografiche e migratorie che incidono sulla determinazione dei coefficienti medesimi;
- b) l'incidenza dei percorsi lavorativi, anche al fine di verificare l'adeguatezza degli attuali meccanismi di tutela delle pensioni più basse e di proporre meccanismi di solidarietà e garanzia per tutti i percorsi lavorativi, nonché di proporre politiche attive che possano favorire il raggiungimento di un tasso di sostituzione al netto della fiscalità non inferiore al 60 per cento, con riferimento all'aliquota prevista per i lavoratori dipendenti;
- c) del rapporto intercorrente tra l'età media attesa di vita e quella dei singoli settori di attività.

La prima rideterminazione dei coefficienti di trasformazione è comunque fissata al 1° gennaio 2010, mentre la revisione sarà realizzata su base triennale.

L'anticipo della revisione era uno degli aspetti presi in considerazione della Corte per mantenere l'equilibrio della spesa pensionistica nel medio-lungo periodo e per evitare una forte discriminazione per i nuovi pensionati che si trovano ad impattare l'applicazione dei coefficienti revisionati senza aver potuto godere di un trattamento più favorevole assicurato nel periodo precedente. E' in fondo la situazione che si determinerà al 1° gennaio 2010 quando particolarmente brusco sarà il passaggio ai nuovi coefficienti rispetto a quelli in vigore dal 1995 al 31 dicembre 2009.

L'accenno fatto all'individuazione di interventi di "politica attiva del lavoro" in grado di assicurare un tasso di sostituzione, al netto della fiscalità, "non inferiore al 60 per cento" è segno di consapevolezza delle dirette conseguenze della revisione dei coefficienti, ma è un obiettivo non ancora supportato dall'individuazione di strumenti idonei a raggiungerlo.

Va anche detto che la nuova norma poggia sull'intervento già effettuato sulle "pensioni basse", con l'articolo 5 del DL n. 81/2007, convertito con legge n. 127/2007¹⁴ e che sono previsti:

- aumenti, dal 2008, per le pensioni assistenziali tramite l'istituto delle maggiorazioni sociali;
- il potenziamento, sempre dal 2008, del sistema di adeguamento delle pensioni alla dinamica dei prezzi: per le fasce di importo da 3 a 5 volte il minimo la percentuale di adeguamento al tasso di inflazione è elevato dal 90 per cento al 100 per cento; nonché altri interventi perequativi.

Con estrema attenzione va infine considerata la previsione di una verifica, con cadenza decennale della sostenibilità ed equità del sistema pensionistico, con le parti sociali.

¹³ Composta da dieci esperti, di cui due indicati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, due indicati dal Ministero dell'economia e delle finanze, sei indicati dalle organizzazioni dei lavoratori dipendenti e autonomi e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale

¹⁴ Essi prevedono per i pensionati di età pari o superiore ai 64 anni e percettori di redditi non superiori a 1,5 volte il trattamento minimo (8.504 euro annui nel 2007) un'erogazione aggiuntiva, in concomitanza con la tredicesima mensilità, per un ammontare pari a 420 euro nel 2008 (327 per il 2007) ridotto o aumentato del 20 per cento per anzianità contributive, rispettivamente, inferiori a 15 anni o superiori a 25 (rispettivamente, 18 e 28 per gli autonomi);

Si tratta di un tema complesso ed una verifica dell'intero sistema, fissata ad un decennio, in considerazione dell'effettiva applicazione degli stessi nuovi coefficienti di trasformazione non prima del 2010, appare piuttosto problematica, pur essendo certamente un intervento condivisibile.

1.3. La riorganizzazione e razionalizzazione degli enti previdenziali pubblici

Un profilo di grande importanza per la "Previdenza pubblica" è costituito dalla "riorganizzazione e razionalizzazione degli enti previdenziali pubblici".

Si tratta di una questione piuttosto datata che ha portato alla riforma, attualmente vigente, recata dal d.lgs. 30 giugno 1994, n. 479, mentre contestualmente venivano disciplinate le cosiddette "Casse private" con il d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509.

Con il d.lgs. n. 479/1994, gli enti previdenziali pubblici sono stati profondamente riorganizzati ed una delle peculiarità consiste nell'introduzione di un modello di *governance* fondato sulla netta separazione tra le funzioni d'indirizzo e vigilanza e quelle di gestione, con l'attribuzione delle prime ad un Consiglio d'Indirizzo e Vigilanza (CIV) e delle seconde al Consiglio d'Amministrazione e al Direttore generale.

Si è avuto, in tale contesto, un forte accorpamento degli Enti previdenziali del settore pubblico, realizzato con l'istituzione dell'INPDAP, che ha riunito ENPAS, INADEL, ENPDEP, per poi incorporare, ai sensi della legge n. 335/1995, le Casse di previdenza degli enti locali amministrate dalla Direzione provinciale del Tesoro (CPDEL, Cassa Sanitari, Cassa Insegnanti d'asilo, Cassa Ufficiali giudiziari).

La grande concentrazione in un unico Istituto di tante gestioni dalle caratteristiche strutturalmente diverse non è stata priva di problemi, tanto è vero che, dopo una iniziale sperimentazione, non positiva, si è tornati a bilanci distinti per le diverse gestioni:

- gestioni pensionistiche: Cassa trattamenti pensionistici statali (CTPS), Cassa pensioni dipendenti enti locali (CPDEL), Cassa pensioni sanitari (CPS), Cassa pensioni insegnanti d'asilo (CPI), Cassa pensioni ufficiali giudiziari (CPUG);
- gestioni previdenziali: Fondo previdenza dipendenti civili e militari dello Stato (ENPAS), Gestione previdenziale dipendenti enti locali (INADEL);
- gestione credito e attività sociali: Prestazioni creditizie e sociali a tutti gli iscritti;
- gestione assicurazione sociale vita: E.N.P.D.E.P. per i dipendenti degli enti pubblici.

In adempimento a quanto disposto dall'art. 69, Capo 14, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) e, quindi, a decorrere dal 1° gennaio 2001, il bilancio dell'INPDAP si è conformato al principio dell'unicità della gestione economico-finanziaria e quindi, non più distinto in bilanci separati per le singole gestioni amministrate.

Lo schema di bilancio 2006 è strutturato secondo l'assetto contabile previsto dalla legge 3 aprile 1997, n. 94 e dalle linee organizzative dettate dal d.lgs. n. 165/2001.

I risultati, relativi al consuntivo 2006, quali emergono dalla Relazione della Corte dei conti approvata con la Determinazione 24/08, sono, in sintesi, i seguenti:

(in milioni di euro)

RISULTATI GESTIONALI	2005	2006
AVANZO/DISAVANZO FINANZIARIO (COMPETENZA)	-2.052,5	-338,9
AVANZO/DISAVANZO FINANZIARIO (CASSA)	17.727,7	18.933,5
AVANZO/DISAVANZO ECONOMICO	-427,6	1.492,2
PATRIMONIO NETTO	20.996,5	22.488,7
AVANZO/DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE	16.901,4	16.592,1

Il risultato di amministrazione pari a 16.592,1 milioni, evidenzia la tendenza alla diminuzione dopo alcuni esercizi di crescita. Tuttavia, il decremento rispetto al 2005 risulta di gran lunga più contenuto rispetto all'erosione comportata dall'esercizio 2005 sulla consistenza 2004. Detto avanzo di amministrazione è costituito dalla sommatoria dell'avanzo di amministrazione 2005 (16.901,4 milioni), del disavanzo di competenza 2006 (-338,9 milioni) e dal saldo differenziale dei residui (29,6 milioni).

La relazione della Corte sull'Ente ha evidenziato come, siano aumentate, in termini significativi, per 5.356 milioni nella misura del 10 per cento rispetto al 2005, le entrate correnti, che raggiungono 56.386 milioni (di cui 55.298 di entrate contributive), tale risultato ha permesso di compensare sia l'incremento delle spese correnti (che raggiungono 54.822 milioni), che quello delle spese in conto capitale (2.584), registrando comunque un disavanzo, nella misura di 339 milioni, dovuto in gran parte al risultato negativo di ben 1.700 milioni della gestione del credito agli iscritti, solo parzialmente compensato dagli effetti residuali della cartolarizzazione dei crediti 2003.

Gestione finanziaria di competenza

(in milioni di euro)

	2005	2006	Var. percentuale 2006/2005
Parte Prima-Entrate			
Entrate correnti	51.030	56.386	10
E. contributive	50.461	55.298	10
E. derivanti da trasferimenti correnti	177	577	226
a) Trasferimenti dal bilancio dello Stato	54	388	619
b) Altri trasferimenti enti cop. Assic.	123	189	54
Altre entrate	392	511	30
Entrate in c/ capitale e per accessioni di prestiti	777	681	-12
Alienazioni di beni patrimoniali e riscossioni di crediti	762	665	-13
Trasferimenti in conto capitale	10	10	0
Accessioni di prestiti	5	6	20
Entrate per partite di giro	11.988	12.221	2
Totale delle entrate	63.795	69.288	9
Parte Seconda-Spesa			
Spese correnti	51.592	54.822	6
Spese istituzionali	50.382	53.443	6
Spese in c/capitale ed istituzione mutui ed anticipazioni	2.268	2.584	14
Spese in conto capitale	2.260	2.575	14
Estinzioni di mutui ed anticipazioni	8	9	13
Spese per partite di giro	11.988	12.221	2
Totale delle spese	65.848	69.627	6
Parte terza-Differenziali			
Avanzo o Disavanzo (-) di parte corrente	-561	1.564	
Avanzo o Disavanzo (-) in c/capitale	-1.491	-1.903	
Avanzo o Disavanzo (-) competenza	-2.052	-339	

La riorganizzazione del 1994 aveva toccato in misura minore l'INPS che aveva incorporato il Servizio Contributi Agricoli Unificati – SCAU ed in epoca successiva, l'INPDAL, a causa della crisi patrimoniale dell'Ente, che non era riuscito ad assicurare le riserve previste dal d.lgs. n. 509/1994 per perfezionare il percorso che avrebbe portato alla sua privatizzazione (ed ove ciò fosse avvenuto, all'inevitabile commissariamento).

Sull'INPS si è appuntata l'attenzione dei sostenitori della tesi dell'incorporazione in questo ente (il cosiddetto “Super INPS”) di INPDAP ed ENPALS, tesi che nel Documento della Commissione Parlamentare controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale, approvato nella seduta del 17 ottobre 2007, non ha avuto un particolare favore in considerazione della preferenza accordata alla possibile creazione di due “Poli” tra loro distinti, di cui uno previdenziale e l'altro rivolto al diritto alla salute e sicurezza del lavoro, soluzione sulla quale si tornerà in seguito.

Per quanto attiene a questo Ente, vanno richiamate le considerazioni svolte nella Relazione della Corte dei conti approvata con la Determinazione 24/08.

Il risultato economico dell'esercizio 2006, pari a 1.258 milioni di euro, registra una contrazione di 775 milioni rispetto ai 2.033 milioni del 2005.

Tale flessione va attribuita essenzialmente all'aumentata incidenza, nel 2006, delle prestazioni (+5.563 milioni di euro, passate da 176.807 milioni a 182.370 milioni pari ad un incremento del 3,1 per cento). Le entrate contributive hanno, a loro volta, mostrato un incremento del 4,3 per cento (+5.041 milioni, passate da 116.764 milioni a 121.805 milioni).

Dal punto di vista finanziario il risultato dell'esercizio 2006 presenta un sensibile miglioramento: 2.760 milioni (di cui 3.687 di parte corrente e -927 di parte capitale) rispetto al risultato negativo di -431 milioni del 2005.

Un aspetto interessante è dato dalla circostanza che detti risultati positivi siano stati realizzati senza l'apporto delle operazioni di cartolarizzazione di crediti contributivi (4.999 milioni nell'esercizio 2005).

In termini di cassa, la situazione si presenta rovesciata rispetto all'esercizio 2005 che aveva evidenziato un avanzo di cassa di 5.261 milioni. Infatti, nel 2006, si è registrato un fabbisogno finanziario netto di 5.062 milioni alla cui copertura si è provveduto ricorrendo alle anticipazioni dello Stato sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali per 7.825 milioni.

Il ricorso alla predetta anticipazione, oltre a coprire il fabbisogno netto, ha consentito di rimborsare 182 milioni (rispetto ai 5.700 milioni del 2005) di anticipazioni ricevute negli anni precedenti e di incrementare le giacenze di cassa dell'Istituto di 2.581 milioni (2.407 nel 2005).

I trasferimenti in discorso sono legati alle prestazioni assistenziali dell'INPS, che sono a carico del bilancio dello Stato.

La relativa imputazione disposta con la finanziaria, non determina in termini di cassa alcuna variazione netta, ma realizza - per la parte utilizzata delle anticipazioni (182 milioni) - la definitiva imputazione di somme trasferite dallo Stato alle voci di bilancio dell'INPS per le diverse attività assistenziali svolte dallo stesso.

La situazione patrimoniale netta dell'Ente, complessivamente considerata, passa da 24.282 milioni di euro del 2005 a 25.540 milioni del 2006.

I residui attivi ammontano a 68.225 milioni, (di cui 34.205 milioni per crediti contributivi ceduti), con un incremento di 8.196 milioni rispetto al 2005, mentre i residui passivi ammontano

a 65.839 milioni, (di cui 45.877 milioni per anticipazioni dello Stato), con un incremento di 7.644 milioni rispetto all'anno precedente. In particolare il debito complessivo verso lo Stato, al netto delle giacenze di Tesoreria e dei conti correnti postali, si attesta a 18.731 milioni, rispetto ai 13.731 milioni del consuntivo 2005.

L'attenzione ai due Enti citati è certamente ancor più marcata in un contesto di razionalizzazione che doveva essere realizzato in ottemperanza al cosiddetto "Ordinamentale Lavoro", la legge 17 maggio 1999, n. 144, dal quale erano scaturiti i due decreti legislativi, 81/2000 sugli LSU e 38/2000 concernente gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, ma non l'atteso provvedimento sulla Riforma degli Enti previdenziali.

La legge-delega sulla "Riforma previdenziale" 23 agosto 2004, n. 243 ha ovviamente riproposto tale tema, nella prospettiva di assicurare una maggiore efficienza del sistema previdenziale ed una riduzione dei costi gestionali.

Attualmente, la legge n. 247/2007, prevede nei commi dal 7 all'11 dell'art. 1, la razionalizzazione¹⁵, mirata ai risparmi di spesa oltre che alla migliore efficienza ed efficacia del sistema previdenziale, risparmi stimati in 3,5 miliardi di euro, nell'arco di un decennio.

In considerazione dei precedenti tentativi che non hanno avuto esito, vanno espresse perplessità sulla possibilità concreta di realizzare tali risparmi, anche perché non è stato presentato dal Governo, anche a causa della "Crisi" e dello scioglimento anticipato delle Camere, entro il termine previsto di un mese dall'entrata in vigore della legge, un apposito Piano industriale.

Si è dunque allo stato dell'analisi delle prospettive possibili che si sostanziano in tre ipotesi, attualmente sul tappeto:

- a) Super-INPS, con l'accorpamento nell'INPS degli altri enti come l'INPDAP e l'ENPALS. Tale soluzione (un unico ente previdenziale), di difficile realizzazione, non ha trovato il favore né delle forze politiche né delle forze sociali, né degli enti previdenziali pubblici.
- b) Due poli (assicurativo e previdenziale), che rispecchia una distinzione per materia.
- c) *Super-Holding*, soluzione che consentirebbe agli enti previdenziali di mantenere l'identità giuridica e quindi la loro specificità.

Al riguardo, si è già fatto cenno al Documento (del 17 ottobre 2007) della Commissione Parlamentare che si è espressa, rispetto alle altre due ipotesi sul tappeto, per la seconda, mentre forti perplessità ha suscitato la prima che si fonda sulla mera unificazione dei due grandi enti previdenziali (INPS e INPDAP), in quanto oltre alle difficoltà che comporterebbe (si è già sottolineato quanto si sia rivelata problematica l'unificazione delle gestioni dei dipendenti pubblici in INPDAP), non si realizzerebbero proprio quei risparmi che sembrano costituire l'obiettivo prioritario.

La soluzione dei due Poli, secondo il documento della Commissione, salvaguarderebbe la "profonda diversità" tra "previdenza" e "diritto alla salute ed alla sicurezza del lavoro", evitando tutte le questioni che comporterebbe l'unificazione tra i due enti.

Nel "Polo della salute e della sicurezza del lavoro", confluirebbero INAIL, IPSEMA, ISPEL, mentre nel "Polo previdenziale" dovrebbero confluire l'INPS, l'INPDAP, l'ENPALS, l'IPOST, L'ENAM.

¹⁵ Nel quadro di un più ampio disegno di revisione organizzativa della Pubblica Amministrazione previsto dall'art. 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n.244 (legge finanziaria 2008).

Ciò non toglie che vadano messi in evidenza taluni settori comuni negli Enti che motivano la creazione di sinergie e ciò vale per i servizi dell'avvocatura, la gestione del sistema informatico e la gestione del patrimonio immobiliare.

Nel caso dell'avvocatura, nell'ambito del contratto collettivo, già esiste una disciplina comune per i professionisti degli Enti e quindi, una tale scelta potrebbe limitare il ricorso, dalla Corte stigmatizzato, a professionisti esterni, con la conseguente mortificazione della categoria. Analogo discorso vale per la gestione patrimoniale, affidata anch'essa a società di "global service" con esiti economici non confortanti.

Un altro aspetto in discussione è il sistema "duale", introdotto nel 1994 ed al quale si è già fatto cenno.

Non sembra, al riguardo, in discussione l'esigenza di mantenere distinti indirizzo e vigilanza da un lato e gestione dall'altro, che va semmai, ad avviso della Corte, salvaguardato, quanto di ridurre gli organi gestionali ed, in merito, le opzioni prendono in considerazione anche l'ipotesi dell'Amministratore unico.

1.3.1. Clausola a garanzia dei risparmi di spesa

Va, infine, ricordato che esiste una previsione esplicita (art. 1, 11° comma, legge n. 247/2007) sulla destinazione delle economie che dovrebbero scaturire dal riordino e dalla riorganizzazione degli enti di previdenza e dai modelli organizzativi di gestioni unitarie delle attività strumentali.

Queste, che devono essere accertate con un apposita procedura, devono essere utilizzate, a decorrere dall'anno 2011, per la rideterminazione degli incrementi delle aliquote contributive dovute dai lavoratori iscritti all'assicurazione generale obbligatoria, dagli artigiani, commercianti e coltivatori diretti, mezzadri e coloni, nonché per gli iscritti alla gestione separata INPS (aliquota contributiva elevata a decorrere dal 1 gennaio 2011, di 0,09 punti percentuali).

Esiste una clausola di salvaguardia, che scatta nell'ipotesi in cui non si conseguano i risparmi previsti, che prevede, a decorrere dal 1° gennaio 2011, l'aumento di 0,09 punti percentuali delle aliquote contributive per i lavoratori dipendenti iscritti all'assicurazione generale obbligatoria, per gli artigiani, commercianti e coltivatori diretti, mezzadri e coloni, nonché per gli iscritti alla gestione separata INPS.

Non può al riguardo non sottolinearsi come le conseguenze negative del piano di riorganizzazione degli Enti si ribaltino sui lavoratori che, semmai, di tale piano dovrebbero giovare.

1.4. La "totalizzazione"

L'istituto della totalizzazione¹⁶ rappresenta una conquista importante per i lavoratori che hanno avuto, per periodi anche limitati, più gestori previdenziali nella propria vita lavorativa e la Corte ne ha sottolineato l'importanza¹⁷ nelle sue relazioni al Parlamento.

¹⁶ L'istituto, inizialmente introdotto e disciplinato dall'art. 71 della l. del 23 dicembre 2000, n. 388, e dal successivo regolamento di attuazione, d.m. 7 febbraio 2003, n. 57, ha subito ulteriori correzioni a seguito dell'entrata in vigore del d.lg. 2 febbraio 2006, n. 42, con cui il Governo ha dato attuazione all'art. 1, 1° comma, lett. d), e 2 lett. o) della legge delega 23 agosto 2004, n. 243.

¹⁷ Secondo la stessa Corte Costituzionale (C.Cost. 198/2002), essa risponde proprio ad una «esigenza di politica sociale legata alla crescente flessibilità dei rapporti di lavoro, consentendo al lavoratore di cumulare, anche ai fini

Il 76° comma dell'unico articolo di cui si compone la legge n. 247/2007 rende più agevole l'utilizzo della totalizzazione dei periodi assicurativi diacronici.

Attraverso tale procedimento non si prevede il trasferimento materiale delle contribuzioni già presenti in diverse gestioni nell'ultima in cui sono stati versati i contributi, ma ogni gestione liquida una quota di pensione proporzionale all'anzianità contributiva presente presso di essa, senza tener conto della dinamica che la retribuzione ha avuto successivamente.

Per questa ragione, l'operazione è priva di oneri economici a carico del lavoratore. Le gestioni pensionistiche interessate calcolano la quota di pensione di propria pertinenza – utilizzando solo periodi contributivi non coincidenti – in proporzione all'anzianità contribuiva maturata dal lavoratore in ciascuna di esse.

Il pagamento della pensione è effettuato dall'INPS, ma l'onere rimane a carico delle singole gestioni in relazione alle rispettive quote.

La norma citata tende a favorire il pieno utilizzo, ai fini pensionistici, di tutti i periodi contributivi maturati nel corso della vita lavorativa. Ciò, peraltro, ha carattere provvisorio in quanto la nuova disciplina, avente decorrenza 1° gennaio 2008, è stata adottata «nell'attesa di una complessiva riforma della disciplina della totalizzazione» che «riassorba e superi la ricongiunzione» dei periodi assicurativi.

In sintesi, quindi, tenuto conto delle modifiche introdotte:

- per coloro che accedono al pensionamento in base ai requisiti previsti nei sistemi retributivo e misto dal 1° gennaio 2008 la totalizzazione gratuita di periodi assicurativi non coincidenti maturati nelle diverse gestioni è consentita, nel rispetto delle condizioni previste nel d.lgs. n. 42/2006, per periodi contributivi di almeno 3 anni;
- per coloro che accedono al pensionamento in base ai requisiti previsti nel sistema contributivo (e, quindi, soprattutto i giovani) viene consentita la possibilità di totalizzare periodi assicurativi anche se essi hanno maturato già autonomamente il diritto al trattamento pensionistico di vecchiaia in una forma previdenziale.

2. Lo stato evolutivo della Previdenza complementare

Con la legge finanziaria per il 2007 è stato deciso di anticipare di un anno l'entrata in vigore della disciplina in materia di previdenza complementare prevista dal decreto legislativo n. 252/2005 per il primo gennaio 2008.

La preoccupazione di assicurare il sostegno del “Secondo pilastro” rappresentato dalla Previdenza complementare è del resto legata alla ricerca di mantenere un equilibrio tra il nuovo modello pensionistico e le prospettive previdenziali dei lavoratori più giovani.

Ma va anche perseguito l'obiettivo che i livelli delle future pensioni (previdenza obbligatoria) non scendano al di sotto di un limite socialmente accettabile¹⁸.

della misura della pensione, i contributi che, in ragione dei percorsi lavorativi intrapresi, siano stati versati a diverse istituzioni previdenziali»

¹⁸ In proposito, il citato Protocollo su “Previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili”, del 23 luglio 2007, ha portato, quale primo risultato (successivamente è stata emanata la legge n. 247/2007 che ha completato l'applicazione del Protocollo e sulla quale ci si è soffermati nell'analisi della Previdenza obbligatoria), con la legge 4 agosto 2007, n. 127, all'art. 5, p. 5, l'incremento delle maggiorazioni sociali delle pensioni sociali, assegni sociali, invalidi civili, ciechi e sordomuti secondo lo schema previsto dall'articolo 38, legge n. 448/2001 con età pari o superiore a 70 anni (60 anni per gli invalidi civili totali, sordomuti e ciechi assoluti) al fine di assicurare un

Il problema fondamentale, al riguardo, come è stato in precedenza evidenziato, è dato dalla diminuzione del livello dei tassi di sostituzione, che indicano il mantenimento della “soglia di benessere” nel passaggio dall’attività lavorativa al regime pensionistico.

In tale contesto è quanto mai vivo l’interesse per il tema della “Previdenza complementare” che sta vivendo momenti cruciali.

E’ stato ormai superato, infatti, il periodo (1° gennaio–30 giugno 2007) entro il quale doveva essere esercitata, in prima battuta, da parte dei lavoratori privati, la scelta esplicita di conferire la prevista quota di TFR ad uno specifico Fondo-pensione (Negoziale od Aperto, collettivo o individuale), ovvero di mantenere il TFR presso l’azienda.

Di grande importanza è la regolamentazione, prevista dallo stesso comma 765, delle modalità di espressione delle volontà del lavoratore.

In merito, sono intervenuti la deliberazione COVIP del 21 marzo 2007 e la circolare INPS n. 70 del 3 aprile 2007 che riguarda anche il “Fondo Tesoreria”¹⁹.

Tenendo anche conto del decreto del 10 maggio 2007 con il quale viene segnato il percorso di adeguamento dei “Fondi preesistenti” alle regole generali dei Fondi aperti (collettivi e negoziali) e negoziali, al quale ha fatto seguito la deliberazione COVIP del 23 maggio, appare definito il disegno ordinamentale della Previdenza complementare.

2.1. FONDINPS

In caso di mancata dichiarazione esplicita (il cosiddetto “silenzio-assenso”) le quote di TFR vengono conferite “automaticamente” al Fondo di previdenza complementare a carattere residuale istituito presso l’INPS (c.d. FONDINPS) o ai Fondi negoziali di categoria ove esistenti.

Specifiche precisazioni in ordine a tematiche inerenti il predetto decreto sono state fornite dalla COVIP con la deliberazione 21 marzo 2007 (pubblicata in Gazzetta ufficiale n. 73 del 28 marzo 2007), “Direttive recanti chiarimenti operativi circa l’applicazione del decreto ministeriale del 30 gennaio 2007, adottato ai sensi dell’articolo 1, comma 765, della legge 27 dicembre 2006, n. 296”.

L’INPS ha dettato le prime istruzioni operative con le circolari n. 113 del 6 agosto 2007, “Modalità per il versamento delle quote di TFR al FONDINPS” e n. 120 del 19 ottobre 2007 “Aziende del settore agricolo che assumono operai: modalità per il versamento delle quote di TFR a FONDINPS”²⁰.

Con delibera del 26 luglio 2007, la COVIP ha approvato il Regolamento di FONDINPS, mentre il 30 ottobre 2007, ai sensi dell’articolo 4 del citato decreto 30 gennaio 2007, è stato emanato il decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro

reddito individuale mensile complessivo pari a 580 euro mensili dal 1° gennaio 2008 (il limite reddituale cumulato con il coniuge rimane stabilito secondo lo schema previsto da medesimo articolo 38). La stessa legge, con la quale è stato convertito il DL 2 luglio 2007, n. 81 (definito dell’“extragetto”) ha recato, sempre all’art. 5 altre misure migliorative in materia pensionistica.

¹⁹ Successivamente, l’INPS ha emanato la circolare n. 105 del 17 luglio, con cui sono state disciplinate le modalità di contribuzione al Fondo da parte delle aziende agricole assuntrici di manodopera a tempo indeterminato e determinato la circolare n. 136 del 21 dicembre 2007, sui conguagli di fine anno 2007 dei contributi previdenziali ed assistenziali e la circolare n. 4 del 14 gennaio 2008 sulle misure compensative alle imprese che conferiscono il TFR a forme pensionistiche complementari e/o al Fondo per l’erogazione del TFR.

²⁰ Vanno ricordati anche i successivi messaggi n. 20370 del 7 agosto 2007, n. 22789 del 19 settembre 2007, n. 23735 del 1° ottobre 2007, n. 27256 del 12 novembre 2007 e n. 5859 del 7 marzo 2008.

dell'economia e delle finanze (pubblicato, in estratto, in Gazzetta Ufficiale n. 269 del 19 novembre 2007), con cui è stato costituito presso l'INPS, il Comitato amministratore di FONDINPS.

Con delibera del 21 novembre 2007, la COVIP ha iscritto il Fondo all'Albo dei Fondi pensione.

Alcune questioni che riguardano la configurazione di tale Fondo, sono ancora in discussione.

In primo luogo quella che concerne l'“autonomia” del Fondo che per essere totale, alla stessa stregua degli altri Fondi pensione, dovrebbe essere assicurata da un'organizzazione totalmente distinta da quella dell'Istituto, da un bilancio autonomo e da Organi di amministrazione e controllo anch'essi distinti.

2.2. Il Fondo di Tesoreria presso l'INPS

Con la stessa legge finanziaria 2007 è stata introdotta una notevole innovazione per coloro che non intendevano conferire il TFR ad un Fondo Pensione, poiché, nel caso di azienda con più di cinquanta addetti, ai sensi dei commi 755-762 del cennato articolo unico, le quote di TFR verranno versate mensilmente dalle aziende al “Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile”, il cosiddetto “Fondo di Tesoreria” dell'INPS.

Su tale Fondo la Corte si è espressa in più contesti, per gli aspetti che attengono a profili di indebitamento, in quanto tale Fondo dovrebbe finanziare gli accantonamenti contenuti nell'Elenco 1 alla legge finanziaria 2007 e relativi ad un triennio, a partire dal 2007, in relazione a spese che non sempre presentano connotazioni orientate allo sviluppo, come nel disegno di legge della finanziaria erano definite.

A prescindere dal livello di finanziamento che il Fondo sarà in grado di assicurare, non va sottovalutato il riflesso che tale innovazione potrà avere sulle scelte dei lavoratori, il cui TFR non sarà più in azienda.

Il decreto, previsto dal comma 757, per l'istituzione e il funzionamento del Fondo è stato emanato il 30 gennaio 2007 ed in esso sono stati definiti i parametri dimensionali delle aziende i cui datori sono tenuti al conferimento del TFR, le categorie di lavoratori destinatari della disciplina, l'entità del contributo dovuto e delle prestazioni erogate.

Nella presente relazione si offre comunque uno “spaccato” dell'andamento del “Fondo di Tesoreria” come esso viene chiamato.

2.2.1. Le risorse del Fondo di Tesoreria

La procedura prevista dal comma 759 della finanziaria 2007 per accertare le risorse del Fondo è quella della “Conferenza di servizi”, uno strumento ormai consolidato (con le ampie modifiche recate dalla legge n. 15/2005) introdotto nell'Ordinamento dall'art. 14 della legge n. 241/1990.

La cadenza originaria della “Conferenza” era trimestrale, ma con il decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159 (recante Interventi urgenti in materia economico finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito in legge n. 222 del 22 novembre 2007, ha perso tale periodicità.

In realtà, i Ministeri del lavoro e dell'economia e finanze e l'INPS in riunioni mensili, tengono riunioni tecniche allo scopo di esaminare i dati parziali forniti dall'INPS²¹.

Si espongono, di seguito, gli importi parziali via via accertati nelle riunioni tecniche svoltesi nel corso del 2007.

25 giugno 2007:	2.300.000,00
23 luglio 2007:	500.667.615,00
5 settembre 2007:	2.814.538.980,00
20 settembre 2007:	3.028.785.745,00
20 novembre 2007:	3.731.337.414,00

Il 19 dicembre 2007 si è tenuta, convocata dal Ministero dell'economia e delle finanze, la prima conferenza dei servizi di cui all'articolo 1, comma 759, della legge n. 296/2006, ove, sulla base dei dati forniti dall'INPS, invitato a partecipare, sono state accertate le risorse materialmente affluite al Fondo di tesoreria a quella data (le contribuzioni pervenute non comprendevano i versamenti relativi a dicembre 2007 ed alla 13^a mensilità). L'accertamento ha avuto carattere provvisorio, essendo possibile una verifica definitiva solo a seguito dell'approvazione del rendiconto dell'INPS per l'esercizio 2007.

La conferenza ha accertato che le risorse del Fondo ammontavano, a quella data, ad euro 3.406.782.644,00 (versamenti contributivi affluiti al netto delle prestazioni erogate), da riversare sull'indicato capitolo di entrata del bilancio dello Stato.

Nelle riunioni tecniche tenutesi nei primi mesi del 2008, sono state accertate le ulteriori risorse del Fondo, sulla base dei dati forniti dall'INPS e desunti dai modelli DM10 trasmessi dai datori di lavoro:

25 gennaio 2008:	4.581.623.214,00
3 marzo 2008:	1.181.017.037,00
2 aprile 2008:	1.597.574.965,00

Il 10 aprile 2008, su convocazione del Ministero dell'economia e delle finanze, si è tenuta una seconda conferenza dei servizi per l'accertamento, ancora a carattere provvisorio, delle risorse del Fondo per l'anno 2007, in riferimento alle contribuzioni all'epoca affluite e contabilmente ripartite e giacenti in Tesoreria.

La conferenza ha accertato che le risorse affluite al Fondo dal 19 dicembre 2007 (data della precedente conferenza) fino al 10 aprile 2008 ammontano ad euro 568.581.793,54.

Tale importo, sommato al montante accertato il 19 dicembre 2007 (3.406.782.644,00 euro), porta a 3.975.364.437,54 euro le risorse complessivamente affluite e contabilmente ripartite al predetto Fondo e da versare, da parte dell'INPS, sull'indicato capitolo di entrata del bilancio dello Stato.

Il definitivo accertamento delle risorse relative all'anno 2007 sarà possibile, come detto, in sede di rendiconto dell'INPS per l'anno 2007.

²¹ Sulla base dei modelli DM10 trasmessi dai datori di lavoro.

Per completezza di informazione, va considerato che con il decreto legge 2 luglio 2007, n. 81, Disposizioni urgenti in materia finanziaria (convertito in legge 3 agosto 2007, n. 127), è stata comunque disposta l'attivazione del Fondo, per le finalità previste, con anticipazioni di tesoreria nella misura del 30 per cento.²²

Con il citato decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, sono state apportate ulteriori modifiche, consentendo, sempre per gli interventi previsti nell'elenco 1 della finanziaria 2007, *“per l'anno 2007, l'utilizzo di una parte delle quote accantonate per ciascun intervento, nel limite di importi corrispondenti a effetti in termini di indebitamento netto pari all'ottanta per cento di quelli determinati nel medesimo elenco 1”*; mentre *“per gli anni 2008 e 2009 è consentito l'utilizzo di una parte delle quote accantonate per ciascun intervento, nel limite di importi corrispondenti a effetti in termini di indebitamento netto pari al settanta per cento di quelli determinati nel medesimo elenco 1”*.

La Corte, al riguardo, deve sottolineare come trovino conferma le perplessità evidenziate nella relazione al Parlamento sul rendiconto 2006²³ e come il “drenaggio” dal Fondo di Tesoreria sia già attivo, anche nella evidenziata provvisorietà dei dati relativi al riempimento del Fondo.

2.3. La Previdenza complementare del settore pubblico

Un aspetto che non va trascurato per comprendere le reali prospettive della previdenza complementare è quello del completamento della disciplina di settore con la sua estensione ai dipendenti pubblici, che dovrebbe avvenire con apposito decreto legislativo, secondo la previsione dell'art. 1, comma 2, lettera p) della legge n. 243/2004.

In proposito, va considerato che, per quanto non sia attualmente prevista l'applicazione a tali dipendenti del d.lgs. n. 252/2005²⁴, non va sottovalutata la portata “diffusiva” di questa norma, anche perché l'ormai raggiunta definizione del sistema complessivo della contrattazione collettiva per quel che concerne l'adesione a “Fondi pensione” per i dipendenti pubblici, appunto, “contrattualizzati”²⁵, indica come l'osmosi “pubblico-privato” per quanto attiene ai

²² L'articolo 13, comma 1, ha, infatti, stabilito: “Nelle more del perfezionamento del procedimento previsto dall'articolo 1, comma 759, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono autorizzate per l'anno 2007, su richiesta delle amministrazioni competenti, anche in deroga alle norme sulla contabilità di Stato, anticipazioni di tesoreria corrispondenti ad un importo complessivo pari al 30 per cento dell'importo totale indicato nell'elenco 1 di cui all'articolo 1, comma 758, della legge medesima, da destinare, nella stessa misura, al finanziamento dei singoli interventi indicati nel predetto articolo”.

²³ Su tale Fondo la Corte si è espressa in più contesti, per gli aspetti che attengono a profili di indebitamento, in quanto tale Fondo dovrebbe finanziare gli accantonamenti contenuti nell'Elenco 1 alla legge finanziaria 2007 e relativi ad un triennio, a partire dal 2007, in relazione a spese che in alcuni casi (le spese per la manutenzione della Difesa ad esempio) non presentano connotazioni orientate allo sviluppo, come nel disegno di legge della finanziaria erano definite.

²⁴ C.f.r. art. 23, comma 6, del medesimo d.lgs. n. 252/2005.

²⁵ Per quanto attiene ai Fondi pensione negoziali pubblici, la Corte ha dato certificazione positiva per la compatibilità economico-finanziaria:

- con la Del. 15/2001 per il CCNL con il quale è stato istituito il Fondo “Espero”, destinato ai dipendenti del comparto scuola, il cui riconoscimento della personalità giuridica è intervenuto con decreto del Ministro del lavoro del 22 giugno 2004; ha raggiunto le 80.000 adesioni ad inizio 2008; sono state avviate le procedure per la selezione del gestore finanziario; il bacino dei potenziali aderenti è costituito dal personale scolastico rappresentato da più di 1.100.000 lavoratori;
- con la Del. 6/2007 per il CCNL con il quale è stato istituito il Fondo “Perseo”, destinato ai lavoratori delle Regioni - Autonomie locali e della Sanità”; il bacino dei potenziali aderenti è costituito da oltre 1.250.000 lavoratori;

destinatari dei CCNL di adesione sia ormai un dato concreto, così come la compresenza di personale a tempo indeterminato e personale regolato con figure “di lavoro flessibile”, del resto piuttosto diffuse nel sistema privato (al Fondo Scuola “Espero” possono aderire anche i dipendenti delle Scuole private, paritarie e non; analoga è la situazione per i dipendenti della Case di cura private che possono aderire al Fondo “Perseo”).

Tale situazione ha già determinato l’esigenza di una disciplina diversificata, nell’ambito dei citati contratti collettivi e, conseguentemente, negli atti di costituzione dei Fondi e nei prospetti informativi per i potenziali iscritti, per quel che attiene alla possibilità di riscattare anticipatamente le quote capitalizzate di TFR e di avere su di esse anticipazioni dopo otto anni di attività lavorativa, ipotesi espressamente previste dallo stesso articolo 2120 del codice civile per i lavoratori privati, ma negate ai dipendenti pubblici per i quali il TFR ha un accantonamento “virtuale”, salvo per la quota versata nel Fondo Pensione²⁶.

Al di là degli effetti che l’attuale regime ha sulle adesioni ai Fondi, prospettiva sulla quale ci si sofferma in seguito, la Corte sottolinea l’esigenza di un’opportunità riflessione sul diverso trattamento di dipendenti pubblici e privati in un quadro, quello della previdenza complementare che dovrebbe essere comune e che implica un’attenzione ai limiti che l’attuale diversa regolamentazione presenta.

2.4. Il livello delle adesioni e dei rendimenti-le prospettive del sistema

Il livello delle adesioni costituisce il classico indicatore con il quale misurare il tasso di evoluzione della previdenza complementare anche se non va sottovalutata la situazione economica congiunturale che vive il Paese e che si riflette sui rendimenti nonché sul livello di adesioni.

Vanno quindi sottolineati i più recenti passi indirizzati a fornire ai potenziali iscritti elementi informativi chiari sulle prospettive della previdenza complementare.

Negli ultimi mesi del 2007, la Commissione di vigilanza sui Fondi pensione ha ulteriormente definito il quadro di riferimento in materia di previdenza complementare.

In particolare, con delibera del 28 novembre 2007, la Commissione ha provveduto, ai sensi del decreto legislativo n. 252/2005, all’istituzione del Registro dei Fondi pensione costituiti quali persone giuridiche.

E’ stata, inoltre, adottata la deliberazione 31 gennaio 2008, “Istruzioni per la redazione del Progetto esemplificativo: stima della pensione complementare”, il cui scopo è di fornire alle

-
- con la Del.29/2007 per il CCNL con il quale è stato istituito il Fondo Nazionale di previdenza complementare per i lavoratori dei Ministeri, degli Enti pubblici non economici, della Presidenza del Consiglio dei ministri, dell’ENAC e del CNEL“; il bacino dei potenziale aderenti è costituito da oltre 270.000 lavoratori;
 - con la Del. 5/2008, per il CCNL con il quale hanno aderito al Fondo “Perseo” il personale dei Comparti Regioni Autonomie locali e SSN, dei ruoli sanitario, personale, tecnico ed amministrativo ed il personale medico-veterinario che hanno sciolto la riserva precedentemente apposta.

Accanto ai predetti Fondi pubblici a dimensione nazionale, vanno considerati due Fondi, a dimensione territoriale.

Il primo è il fondo pensione dedicato ai lavoratori dipendenti della Regione Trentino Alto Adige (Laborfonds), costituito in forma di associazione il 2 aprile 1998, è stato autorizzato dalla COVIP all’esercizio delle attività il 19 aprile del 2000. Al 31 dicembre 2007 risultavano iscritti 110.000 lavoratori, dei quali circa 45.000 dipendenti da amministrazioni pubbliche locali.

Il secondo è il fondo pensione dedicato ai lavoratori dipendenti della Regione Valle d’Aosta (Fopadiva), istituito mediante apposito Accordo del 23 novembre 1998 ed autorizzato da COVIP all’esercizio delle attività nel luglio 2003. Possono iscriversi anche i lavoratori pubblici dipendenti dalle amministrazioni locali della Regione.

²⁶Ai sensi dell’art.10, comma 1, lettera c) del d.lgs.n. 124/1993, come modificato, in particolare, dal d.lgs. n. 47/2000.

forme pensionistiche complementari indicazioni per la predisposizione di stime delle prestazioni spettanti agli iscritti al momento del pensionamento. In tal modo, si intende porre gli interessati in condizione di effettuare una valutazione orientativa dell'integrazione pensionistica che possono percepire aderendo a forme di previdenza complementare.

2.4.1. Le “adesioni”

Per quanto attiene al livello delle adesioni, il dato più recente è quello fornito dalla COVIP nella relazione del Presidente COVIP del 27 febbraio 2008, “La crescita della previdenza complementare nel 2007”, successiva alla relazione annuale per il 2006, presentata il 19 settembre 2007.

Nella citata Relazione, il Presidente di COVIP mette in evidenza che nonostante la fase di adeguamento sia stata completata in tempi molto ristretti e malgrado nella seconda parte dell'anno siano giunti segnali non incoraggianti dai mercati finanziari, sono stati comunque raggiunti risultati significativi circa l'incremento delle adesioni alle forme di previdenza complementare, specie con riguardo ai lavoratori dipendenti del settore privato. Non va, tuttavia, sottaciuto come, nella raccolta delle adesioni, si siano riscontrati al fianco di risultati eccellenti, altri meno brillanti, determinando l'esigenza di approfondire le cause di tali differenze.

I dati forniti da COVIP mostrano che alla fine del 2008 il numero complessivo degli iscritti alle forme pensionistiche complementari supera i 4,5 milioni, con un aumento di oltre un milione e quattrocentomila unità, pari al 43 per cento rispetto al corrispondente dato di fine 2006. In particolare, il complesso delle adesioni dei lavoratori dipendenti del settore privato alle forme complementari supera i 3 milioni di aderenti. Si è, cioè, avuto un incremento delle adesioni in tale categoria pari a oltre un milione e 200.000 unità, quasi il 66 per cento in più rispetto al dato di fine 2006.

I Fondi pensione negoziali nel 2007 hanno complessivamente raccolto quasi 800.000 nuove adesioni, raggiungendo così i 2 milioni di iscritti, con un incremento del 64 per cento rispetto al corrispondente dato di fine 2006. Risulta, dunque, confermata la preponderanza di questo comparto della previdenza complementare per numero di aderenti rispetto alle altre tipologie di forme complementari.

Occorre evidenziare, al riguardo, che nell'anno che si è concluso si è registrato un ampliamento dal lato dell'offerta dei Fondi negoziali, con l'istituzione di nuove forme pensionistiche in quei settori in cui non erano ancora state attuate iniziative (coprendo, in tal modo, i lavoratori dipendenti di tutto il settore industriale, del settore agricolo e di buona parte del terziario).

Al riguardo, appare particolarmente interessante osservare l'ampia diversità nei tassi di adesione registrati dai singoli Fondi. Il quadro generale conferma la tendenza evidenziata negli anni passati circa il maggior successo dei Fondi aziendali o di gruppo rispetto ai Fondi di categoria.

La più elevata partecipazione riscontrata nei Fondi aziendali e di gruppo può agevolmente spiegarsi, in prima battuta, ove si consideri la maggiore possibilità di diffusione delle informazioni favorita dalla concentrazione dei lavoratori presso medesime realtà aziendali. I tassi di adesione, (cioè il rapporto tra il numero di iscritti e il bacino dei potenziali aderenti al fondo) in alcuni Fondi, (come in TELEMACO con oltre 65.000 iscritti totali), sfiora il 55 per cento e in altri fa riscontrare punte ben superiori all'80 per cento (come in FOPEN che accoglie quasi 46.500 iscritti). In alcuni casi ancora, si raggiunge l'intero bacino di riferimento (ad

esempio PREVIVOLO, che con più di 3.000 iscritti ha coperto totalmente il proprio bacino, QUADRI E CAPI FIAT, che ha superato i 12.000 iscritti e da FONDENERGIA che, registrando un tasso di adesione che sfiora l'87 per cento del bacino di potenziali aderenti, ha incrementato significativamente nel corso del 2007 il numero di iscritti superando le 42.000 unità).

Nei Fondi di categoria, anche per il 2007, nonostante la notevole crescita rispetto al 2006, la partecipazione resta in media più bassa. Si evidenzia, tuttavia, all'interno di tale insieme una diversità dei tassi di adesione. Valori particolarmente elevati si verificano specialmente nel caso di alcuni Fondi destinati ai settori industriali caratterizzati dalla presenza di imprese aderenti di maggiore dimensione.

In alcuni Fondi di categoria, che pure sono caratterizzati da bacini potenziali tra i più numerosi nel settore dei Fondi negoziali, si notano incrementi delle adesioni che superano il 50 per cento rispetto al dato di fine 2006. E' il caso di COMETA, che registra a fine 2007 un tasso di adesione del 47 per cento, sfiorando i 480.000 iscritti.

In altri, sia pure in presenza di un bacino di riferimento di minore entità, si riscontrano tassi di adesione ancora più elevati, come in PEGASO, che ha raggiunto gli oltre 30.000 iscritti, con un tasso di adesione del 68 per cento, o in GOMMAPLASTICA, che supera i 57.000 iscritti, con un tasso di adesione del 57 per cento.

In altri casi ancora, si raggiungono valori molto vicini a coprire l'intero bacino di riferimento come in FONCHIM, che ha superato i 160.000 iscritti. In altri Fondi con bacini meno cospicui di quest'ultimo, ma pur sempre tra i più numerosi nell'insieme dei Fondi di categoria, si riscontrano tassi di adesione più bassi, pari a circa il 20 per cento, peraltro, in alcuni di questi, come per esempio nel caso di COOPERLAVORO, che ha oltre 64.000 iscritti, sono stati registrati tassi di crescita molto elevati.

Più bassi, anche inferiori al 10 per cento, sono, invece, i tassi di adesione in alcuni Fondi rivolti al settore terziario. Nella fattispecie si tratta di Fondi contraddistinti da bacini potenziali di iscritti particolarmente ampi ma anche dalla notevole frammentazione della struttura produttiva. In tale ambito, ancorché il tasso di adesione resti ancora contenuto, appare apprezzabile il risultato raggiunto nel settore del commercio da FONTE, dove il numero di nuovi iscritti supera le 100.000 unità, con un incremento percentuale rispetto al dato di fine 2006 piuttosto considerevole (oltre il 400 per cento).

La COVIP ritiene che per i Fondi aventi a riferimento bacini di potenziali aderenti molto ampi e frammentati, per via della dimensione delle aziende datrici di lavoro, potrebbe essere proficuo ipotizzare anche un decentramento dei Fondi organizzati su base nazionale in maniera di consentire una più vasta partecipazione.

Anche le iniziative previdenziali avviate su base territoriale (LABORFONDS, SOLIDARIETA' VENETO, FOPADIVA) si sono dimostrate particolarmente utili e hanno raccolto buoni risultati in termini di adesioni proprio in virtù del radicamento sul territorio che ha loro consentito di raggiungere più facilmente i potenziali aderenti.

Anche l'osservazione dei dati relativi ai Fondi pensione aperti consente di rilevare un maggiore coinvolgimento dei lavoratori dipendenti. Tali Fondi registrano nel 2007 più di 300.000 nuovi aderenti, raggiungendo così, alla fine dell'anno, i 745.000 iscritti.

In particolare si quadruplicano, rispetto al 2006, le adesioni a tali forme previdenziali da parte dei lavoratori dipendenti, registrandosi nel 2007 più di 240.000 nuovi aderenti, per un totale di quasi 330.000 iscritti.

Gli iscritti tra i lavoratori autonomi sono pari a circa 420.000 unità, con un incremento del 17 per cento rispetto al dato di fine 2006. Al riguardo, occorre sottolineare che, ancorché lo sforzo di raccolta da parte dei Fondi aperti abbia riguardato maggiormente il comparto del lavoro dipendente, una positiva risposta alla campagna informativa volta a promuovere le adesioni alla previdenza complementare può essere riscontrata anche tra i lavoratori autonomi, pur non fruendo essi del TFR.

Gli iscritti ai Piani Individuali di Previdenza - PIP “nuovi” (ovvero adeguati alla nuova normativa di settore) risultano essere 480.000. Va tuttavia considerato che tali PIP sono costituiti sia da quelli istituiti ex-novo in occasione della riforma, sia da PIP di antecedente istituzione che hanno poi provveduto agli adeguamenti richiesti dalla nuova disciplina. Circa un terzo degli iscritti sono soggetti che già aderivano a questa seconda categoria di PIP e, pertanto, non possono considerarsi come addizionali al novero degli aderenti alla previdenza complementare.

Degli aderenti ai PIP “nuovi”, più del 60 per cento risultano essere lavoratori dipendenti, a conferma dell’interesse riservato anche da parte di tali forme complementari nei confronti di questa categoria di lavoratori.

Con riferimento ai PIP, è opportuno, comunque, tenere presente che l’andamento delle adesioni nel 2007 può essere stato condizionato dal più impegnativo processo di adeguamento, anche sotto il profilo della struttura dei costi, che ha interessato tali forme e, per alcune, ritardato l’ingresso nel mercato.

La COVIP nella sua relazione del 27 febbraio 2008, conduce, altresì, un’analisi degli iscritti sotto il duplice profilo della suddivisione per fasce di età e genere e dal punto di vista della distribuzione sul territorio.

La scomposizione per area geografica conferma la prevalenza della partecipazione nelle regioni del nord del Paese (che annoverano nell’insieme il 63 per cento degli aderenti). Si tratta di un riflesso delle diverse condizioni lavorative ed economiche che caratterizzano le aree geografiche del Paese.

Sotto l’aspetto della distribuzione per genere, costituisce un elemento interessante il fatto che, in tutte le aree geografiche individuate, in termini percentuali l’incremento delle adesioni registrate nel 2007 sia maggiore per le donne piuttosto che per gli uomini.

Il fattore di maggiore interesse e novità proviene senz’altro dalla valutazione delle adesioni sotto il profilo della distribuzione per fasce di età. Infatti, da tale punto di vista, il quadro mostra un miglioramento in relazione alle adesioni raccolte tra le generazioni più giovani; miglioramento più rilevante di quello riscontrabile nelle fasce di età più mature. Tale fenomeno si rinviene in misura quasi identica tra uomini e donne. Ne consegue, allora, una maggiore presenza dei giovani tra gli aderenti ai Fondi pensione negoziali in rapporto alla situazione registrata prima dell’introduzione della riforma. Si tratta di una variazione positiva che interessa in maniera più marcata gli iscritti con età compresa tra i 20 e i 35 anni.

Aree di aderenti finora non pienamente intercettate dalle forme previdenziali di II pilastro (in particolare le donne e le fasce più giovani della popolazione) stanno, quindi, attualmente riguadagnando terreno nella direzione di una maggiore consapevolezza rispetto al proprio bisogno previdenziale e, conseguentemente, nella costruzione di un futuro previdenziale più sicuro.

Ai fini della massima attualizzazione della situazione delle adesioni, si ricostruisce nella Tabella che segue, il “percorso” da fine 2006 a fine marzo 2008, per tutte le tipologie di “Fondi”, con l’incidenza percentuale delle variazioni 2007/2006 e marzo 2008/dicembre 2007.

Adesioni totali alle forme pensionistiche complementari²⁷ (fonte COVIP)

	31.3.2008	31.12.2007	31.12.2006	Var.mar.2008 Dic.2007	Var. 2007/2006
Fondi pens. negoziali	2.015.419	1.988.639	1.219.372	1,3%	63,1%
di cui LDSP ²⁸	1.875.118	1.859.051	1.095.546	1,3%	69,0%
Fondi pens. Aperti di cui LDSP ²⁹	765.918	745.944	440.486	2,7%	69,3%
	356.723	338.869	83.585	5,3%	305,4%
Nuovi PIP	528.967	486.147	-	8,8%	
di cui LDSP	323.439	295.895	-	9,3%	
Vecchi PIP ³⁰	700.000	700.000	876.000		
di cui LDSP	300.000	300.000	375.000		
Fondi pens. preesist. ³¹					
di cui LDSP	650.000	650.000 ³³	649.519		
	550.000 ³²	550.000 ³⁴	550.000		
Totali iscritti	4.660.304	4.570.730	3.185.377	2%	43,5%
di cui LDSP	3.375.280	3.305.732	2.104.131	2,1%	57,1%
Tasso di adesione LDSP ³⁵	27,7%	27,1%	17,2%		
Tasso di adesione LDSP (solo FPN autorizzati a fine 2006 e FPP) ³⁶	31,3%	31,0%	21,4%		

2.4.2. I “rendimenti”

Per quanto attiene ai Rendimenti dei Fondi Pensione, va detto che essi hanno risentito della congiuntura che caratterizza i mercati finanziari. Si registra quindi la prosecuzione della tendenza al ribasso rilevata dalla metà del 2007.

Al 31 marzo 2008, rispetto al 31 dicembre 2007, i Fondi pensione negoziali indicano un rendimento medio negativo del -2,7 per cento, di circa 4 punti inferiore al tasso di rivalutazione del TFR, pari all'1 per cento.

Per i Fondi aperti il risultato è peggiore: -5,4 per cento.

Questi sono i risultati medi registrati su tutto il “Panel” dei Fondi, ma la situazione si diversifica nettamente se si prendono in considerazione le diverse configurazioni dei Fondi multi comparto.

In questo caso emerge, infatti, nell'ambito dei Fondi negoziali, la migliore posizione dei Fondi dei Comparti garantiti³⁷, che registrano un incremento dell'1,3 per cento ed i migliori

²⁷ Dati riferiti agli iscritti totali segnalati dalle forme pensionistiche complementari, comprensivi pertanto anche delle adesioni realizzate secondo modalità tacite, con l'esclusione peraltro di quelle relative a FONDINPS.

²⁸ LDSP: lavoratori dipendenti del settore privato.

²⁹ Per i fondi pensione aperti e per i PIP si è ipotizzato che tutti gli aderenti lavoratori dipendenti facciano riferimento al settore privato.

³⁰ Le ultime rilevazioni sono riferite a fine 2007. Vi sono rettifiche rispetto ai dati diffusi in precedenza.

³¹ i dati fanno riferimento esclusivamente agli iscritti attivi; non si tiene conto, pertanto, degli iscritti non versanti e dei differiti.

³² dati stimati

³³ dati stimati

³⁴ dati stimati

³⁵ percentuale calcolata come rapporto tra i lavoratori dipendenti del settore privato iscritti alle forme pensionistiche complementari e il totale dei lavoratori dipendenti del settore privato (stimato, sulla base di informazioni ISTAT e INPS, in circa 12,2 milioni di unità)

³⁶ percentuale calcolata come rapporto tra i lavoratori dipendenti del settore privato iscritti ai fondi pensione negoziali autorizzati a fine 2006 e ai fondi pensione preesistenti e il bacino dei potenziali iscritti. Il dato relativo al bacino dei potenziali iscritti ai fondi pensione negoziali (7 milioni) include alcune revisioni di stima rispetto ai dati diffusi in passato ed esclude le estensioni contrattuali avvenute nel 2007 (circa 220 mila lavoratori); il dato relativo al bacino dei potenziali iscritti ai fondi pensione preesistenti è stimato pari a 630.000 unità, in lieve decremento rispetto a fine 2006.

rendimenti sono mostrati dagli “Obbligazionari puri”, con -0,1 per cento e dagli “Obbligazionari misti” con -1,9 per cento, a fronte del -3,8 per cento dei “Bilanciati” e del -9,3 per cento degli “Azionari”.

Per i Fondi pensione aperti, come si è detto, i risultati, nel trimestre considerato, sono peggiori e la composizione della media vede i Comparti garantiti con un risultato positivo dello 0,3 per cento, così come gli “Obbligazionari puri” che con l’1,2 per cento indicano un risultato migliore dei corrispondenti negoziali. Gli “Obbligazionari misti” hanno invece un valore negativo: -1,2 per cento, che cresce notevolmente per i “Bilanciati” con -5,5 per cento e per gli “Azionari”, la cui *performance* negativa raggiunge le due cifre: -10 per cento.

In conclusione, hanno mantenuto le posizioni i Fondi con tipologia di investimento “prudentiale”, mentre, via via che la tipologia si sposta su di una scelta che privilegia la speculazione i rendimenti hanno presentato un risultato marcatamente negativo.

Appare quindi opportuno, sottolineare come il “fine previdenziale” che deve essere perseguito dalla “Previdenza complementare” costituisce un obiettivo “di lungo termine” ma tale da garantire un rendimento costante in grado di colmare, almeno in parte, il “delta” tra il livello di benessere raggiunto durante l’attività lavorativa e quello assicurato dalla “Previdenza obbligatoria”.

Pertanto, accanto alla necessità di individuare strumenti, come quello fiscale, che consentano di rendere più favorevole l’accesso alla “Previdenza complementare”, va considerata con estrema attenzione qualsiasi tendenza che accentui il livello di rischio dell’investimento a discapito di opzioni che tengano conto dell’ottica “prudentiale” che un delicato settore come quello in argomento deve privilegiare.

In considerazione del momento particolare, nel quale sono presenti fattori negativi provenienti dai mercati finanziari, a fronte di una transizione più graduale ma comunque decisa ad un diverso modello di previdenza obbligatoria, si valuta positivamente la particolarmente attenta azione di *governance* sui Fondi e di regolazione sui vari profili applicativi, assicurata dalla COVIP.

3. Considerazioni conclusive

La materia della Politica previdenziale costituisce un “ambiente” di particolare delicatezza per la sua incidenza su aree “sensibili” della collettività, che nel corso del tempo hanno finito per estendersi, a causa della tendenziale diminuzione del “tasso di sostituzione” di cui si è ampiamente detto nella presente relazione, anche ai lavoratori “giovani” ed in particolare a coloro che hanno in essere rapporti di lavoro a tempo determinato.

Essi sono, infatti, i più interessati a comprendere quale sia il livello di benessere (il tasso di sostituzione appunto) assicurato dalla Previdenza obbligatoria e, *de relato*, in qual modo debba farsi ricorso a forme integrative di Previdenza complementare per colmare il “delta” tra livello assicurato dalla Previdenza obbligatoria e trattamento economico goduto in attività di servizio. Ovviamente più si tende all’applicazione del sistema contributivo pieno più tale problema riguarda una fascia sempre più ampia della collettività.

³⁷ I rendimenti dei fondi dei comparti garantiti sono calcolati come variazione degli indici di capitalizzazione costruiti sulla base del valore della quota; gli stessi pertanto non incorporano il valore della garanzia.

Le questioni attinenti alla “Previdenza” non costituiscono quindi solo il problema tipico di coloro che “stanno per andare in pensione” ma anche di coloro che hanno appena iniziato la loro attività lavorativa.

Per tali ragioni la Corte esamina contestualmente i due Pilastri previdenziali. Essi, infatti, costituiscono sempre più un “Corpus” unitario, che non è composto solo da norme ma anche di “scelte” tra opzioni alternative.

Le analisi sulle innovazioni normative mettono in luce un quadro dinamico che ha, al momento, portato ad un approccio solo parzialmente diverso, ma più graduale ad un sistema che prevede comunque l’innalzamento dell’età di accesso al trattamento pensionistico, che tende in una prospettiva di medio periodo ad annullare di fatto la distinzione tra pensioni di anzianità e pensioni di vecchiaia che ha contraddistinto un’epoca e gli stessi interventi legislativi in materia, perlomeno fino alla legge “Dini” (legge n. 335/1995).

La messa in campo di importanti interventi come quello sulla “totalizzazione” e quello sulle “pensioni basse” innalza il livello di perequazione dei trattamenti, proprio in un contesto che pone problemi di conflitti infragenerazionali, sui quali la Corte soffermerà più approfonditamente la sua attenzione in futuro e che sono piuttosto acuti nel contesto delle “libere professioni”.

Già ora si avverte, in termini più generali, l’esigenza di una riflessione più accurata sugli effetti delle forme di flessibilità del lavoro e dei livelli contributivi sulla copertura della spesa pensionistica.

Va inoltre considerato l’effetto determinato dalla “Revisione dei coefficienti di trasformazione”, che non è ancora avvenuta (è prevista per il 2010) e che dovrebbe avere una cadenza più ravvicinata proprio per evitare effetti particolarmente penalizzanti per coloro che accedono al trattamento pensionistico nei tempi immediatamente successivi alla revisione.

Per quanto attiene alla Previdenza complementare, ferme restando le sottolineature di cui sopra, in un quadro unitario con la Previdenza obbligatoria, va mantenuto un atteggiamento di massima trasparenza sui costi e le caratteristiche dei piani di investimento proposti dai Fondi, tale da consentire scelte consapevoli.

La Corte, anche in base all’esperienza derivante dalla sua competenza in materia di verifica della compatibilità economico-finanziaria dei CCNL relativi all’istituzione dei Fondi Pensione pubblici, sottolinea l’esigenza di considerare i rapporti tra le attuali diversificate discipline previste per dipendenti pubblici e privati, in considerazione, da un lato, della possibile adesione ai Fondi pubblici anche da parte dei lavoratori privati e, dall’altro, della scelta relativa al versamento dei TFR dei dipendenti di aziende con più di 50 addetti al Fondo di Tesoreria gestito dall’INPS.

Si afferma quindi l’esigenza di mantenere in pieno l’azione di vigilanza sul sistema assicurata dalla COVIP.

Il Lavoro

Una corretta analisi della “Politica del lavoro” non può prescindere dalla considerazione che il suo dispiegarsi in “Politiche attive” e “Politiche passive” discende da consolidati canoni internazionali, non solamente comunitari, ma anche derivanti dall’ONU di cui è espressione l’O.I.L. – Organizzazione internazionale del lavoro e dall’OCSE.

Va anche ricordata la “Strategia di Lisbona” in materia di “Formazione continua”.

Tale percorso non si ferma al livello statuale ma, ancor prima della Riforma del Titolo Quinto della Costituzione, ha raggiunto gli enti territoriali e locali, in particolare per le materie della “Formazione professionale” e del “Mercato del lavoro”.

Per quanto attiene ai profili finanziari, va quindi fatto rinvio, per i finanziamenti comunitari, da un lato, e per i trasferimenti operati dal bilancio statale agli Enti territoriali e locali, nonché per i veri e propri interventi realizzati anche attraverso le agenzie tecniche del Ministero del lavoro e previdenza sociale, dall’altro, ai Programmi 3, 4 e 5 della Missione “Politiche del lavoro”.

1. I programmi

Per quel che concerne il primo programma, relativo alla Regolamentazione e vigilanza sul lavoro, l’attenzione della Corte ad un settore di estrema “sensibilità”, anche per i recenti eventi, è diretta anche ad una prima analisi dei risultati ottenuti dall’Amministrazione con la ristrutturazione del settore, intervenuta con il d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124, tenuto conto che la recente legge 3 agosto 2007, n. 123, prevede un riordino della normativa di settore, mediante un’ampia delega al Governo, ed al riguardo è stato approvato, con il d.lgs. del 9 aprile 2008, n. 81, il regolamento che dovrebbe costituire un vero e proprio “Testo Unico sulla Sicurezza”, dopo che, sia il “Decreto Bersani” (art. 36 bis della legge n. 248/2006), sia la legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296/2006) erano intervenute sulla materia con misure di contrasto e strutturali.

La Corte approfondirà la sua analisi con un’apposita indagine, attualmente in corso e prevista dalla Programmazione 2008 della Sezione Centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato “II.4 - Attività ispettiva del Ministero del lavoro: analisi dell’evoluzione delle funzioni sul territorio e dei risultati conseguiti nel contrasto al lavoro nero ed irregolare e per l’emersione del sommerso”.

Per quanto attiene a questo programma, va subito rilevato come la Direzione per l’attività ispettiva che pure costituisce il *focal point* di questa parte di rilievo della missione, veda in realtà i suoi Fondi distribuiti nei programmi 3 e 4 (aspetto questo segnalato dal Ministero del lavoro in occasione della predisposizione della nota preliminare al bilancio previsionale 2008),

mentre al programma 1 sono state imputate parte delle risorse relative alle Direzione del mercato del lavoro e della tutela delle condizioni di lavoro.

Si tratta di uno dei molti casi che indicano la pressante esigenza di por mano ad una profonda revisione dell'attuale classificazione di bilancio, della quale sono evidenti talune incongruenze.

Il programma 3 "Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione" viene analizzato prendendo in considerazione sia l'evoluzione della normativa e delle politiche di settore sia le azioni in atto nell'area del cosiddetto *Welfare to work* relativa agli interventi diretti a favorire il reinserimento dei disoccupati di lunga durata e/o il reinserimento di lavoratori in cassa integrazione, mobilità, disoccupazione speciale, LSU e per questi ultimi il reale stato delle "stabilizzazioni" e della loro validità nel medio-lungo periodo.

In proposito, è stata approvata, dalla Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, nell'adunanza del 10 giugno 2008, la relazione conclusiva dell'indagine sulla "Attività di controllo e vigilanza – *governance* - del Ministero nei confronti di Italia Lavoro S.p.A."

In tale contesto la Corte ha esaminato i progetti affidati in tale materia alla Società ed ha messo in luce le problematiche del sistema di *governance* e la recente introduzione del "controllo analogo" nei confronti della stessa, esprimendosi anche sulle prospettive derivanti dall'applicazione del medesimo.

Per quanto attiene ai profili finanziari, valgono le considerazioni svolte in precedenza sull'asistematicità di una costruzione della classificazione nella quale l'imputazione ai capitoli di bilancio inseriti nel sottoprogramma (o macro-aggregato a sua volta corrispondente all'unità previsionale di base) non sempre corrisponde alle finalità del programma. Parte delle risorse sono anche allocate nel Programma 32 che corrisponde alla Missione "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche" ed i cui stanziamenti definitivi ammontano a 376,49 milioni di euro.

Nell'ambito del programma 4 "Sostegno al reddito", viene in rilievo la questione della Riforma degli ammortizzatori sociali.

Come è avvenuto nelle precedenti relazioni, un'attenzione particolare viene riservata alla struttura ed agli andamenti del Fondo per l'occupazione, sia per la parte che attiene alle caratteristiche di funzionamento di tale strumento contabile, sia per l'analisi della maggiore incidenza degli interventi di carattere *emergenziale* a valere sul Fondo.

Il Programma 5 "Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro" assume particolare delicatezza per l'interazione di più attori, in gran parte al livello territoriale e locale, nel rispetto delle competenze costituzionalmente garantite.

In tale contesto, anche per i limiti che incontra l'azione del Ministero sul territorio, per le ragioni suesposte, assumono rilevanza gli strumenti strutturali a disposizione per assicurare l'esercizio dei compiti prettamente strategici e di indirizzo, tra cui il coordinamento, il monitoraggio e la valutazione degli interventi sul territorio. Tra questi il S.I.L. – Sistema Informativo Lavoro nelle sue implementazioni ed, in particolare, la Borsa Continua Nazionale del Lavoro, che viene considerata uno strumento fondamentale per favorire l'inserimento occupazionale dei giovani.

Le attività relative al "controllo strategico", riferite al Programma "Indirizzo politico", nel contesto della Missione "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" vengono esaminate sotto il profilo dell'affinamento sia delle tecniche di supporto alle decisioni

politiche, (dalla predisposizione della “Nota preliminare al bilancio” a quella della “Direttiva del Ministro” sull’azione amministrativa), sia per quelle di monitoraggio dei risultati. Per ragioni sistematiche quindi l’analisi relativa viene effettuata nella parte dedicata alla Programmazione ed agli esiti del controllo strategico.

In proposito, nel richiamare la citata Indagine in sede di controllo sulla gestione, si sottolinea che il sistema di *governance* riguarda anche le “Agenzie tecniche” Italia Lavoro S.p.A. e dell’ISFOL, in base alla ripartizione della “vigilanza”, tra Ministero del lavoro e previdenza sociale e Ministero della solidarietà sociale, intervenuta con il dPCM 23 novembre 2007 e le conseguenti Direttive.

L’analisi della struttura del Ministero non costituisce oggetto della relazione in discorso, in quanto i profili attinenti l’organizzazione ed il personale sono concentrati nella Parte Generale della Relazione al Parlamento, ma certamente alcuni profili vengono esaminati, sia nell’ambito del programma di cui si è appena detto, per la funzione di “cerniera” assicurata dal Centro di Responsabilità Segretario Generale, sia con riferimento al programma “Servizi e affari generali” dove vengono affrontati gli aspetti più strettamente inerenti alle problematiche relative all’“avvalimento”, nella parte dedicata all’“analisi delle intersezioni organizzative” ed alla particolare sottolineatura che anche nelle Direttive del Ministro è stata data ad alcune funzioni del Ministero.

Tenendo nel debito conto le riserve che si sono fatte sulla corrispondenza dell’attuale classificazione di bilancio, è comunque necessario, nell’ambito della singola missione, scorporare dai programmi alcuni specifici sotto-programmi che consentano l’operazione di allineamento con le UPB ed i capitoli del bilancio amministrativo.

1.1. Programma 1 “Regolamentazione e vigilanza del lavoro”

Si è già sottolineato come la nuova classificazione del bilancio, soprattutto per questo programma, vada rivista per la sua estrema ampiezza che va dal mercato del lavoro alla sicurezza sul lavoro, alla regolarità delle posizioni lavorative, all’emersione del lavoro irregolare e, quindi all’attività ispettiva e sanzionatoria.

Inoltre, non appare corretta l’effettiva imputazione delle risorse finanziarie alla descritta finalizzazione che il programma ha nei confronti di un settore particolarmente ampio e sensibile che tocca il mercato del lavoro e che vede l’impegno dell’Amministrazione sia sul fronte dell’attività di regolazione - che scende, necessariamente, in dettaglio con le circolari dirette a tutti gli interessati al fine di presidiare efficacemente i luoghi di lavoro, in particolare i “cantieri” che costituiscono oggetto di specifica competenza, attività sviluppata dalle Direzioni generali del mercato del lavoro e della tutela delle condizioni di lavoro - sia su quello della specifica attività ispettiva affidata all’apposita Direzione generale.

In seguito alla forte accelerazione al processo di liberalizzazione del mercato impressa dalla legge n. 30/2003, si è avuto un ampliamento dell’attività degli intermediari privati, dalle originarie funzioni di incontro domanda e offerta di lavoro, così che gli operatori privati all’erogazione di tutte le attività connesse al *matching* stesso (c.d. polifunzionalità).

In tale contesto, la Direzione generale del mercato del lavoro ha svolto una rilevante attività di consulenza e di supporto ai destinatari dei provvedimenti autorizzatori che non si è

limitata allo scambio di informazioni ma è stata tesa soprattutto alla costituzione di sinergie e rapporti di collaborazione con particolare riferimento alle associazioni del settore³⁸.

Della regolamentazione in materia lavoro si è occupata anche la Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro che, nel corso del primo semestre dell'anno 2007, impegnata nel confronto che prima ha portato alla stesura del testo della legge 3 agosto 2007, n. 123, soprattutto con riferimento agli articoli da 2 a 12 – in vigore a far data dal 25 agosto 2007, e, successivamente, all'attuazione della delega – di cui all'articolo 1, comma 2, della citata legge n. 123/2007 – per il “Testo Unico” di salute e sicurezza sul lavoro, che è stato emanato con il citato d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81.

Si segnalano, infine, in materia alcune rilevanti circolari interpretative, emanate a cura delle Direzioni generali del Ministero:

- 1) Direzione generale tutela e condizioni di lavoro: a) lettera circolare n. 4 del 28 febbraio 2007 (Problematiche inerenti alla sicurezza dei lavoratori nel caso di mere forniture di materiali in un cantiere edile o di ingegneria civile); b) lettera circolare n. 3 del 28 febbraio 2007 (Requisiti di sicurezza dei trattori agricoli o forestali - Applicazione di dispositivi di protezione per il conducente in caso di ribaltamento);
- 2) Direzione generale mercato del lavoro: a) lettera circolare n. 20 del 5 luglio 2007 (organizzazione e disciplina del mercato del lavoro: regimi autorizzatori e trasparenza del mercato del lavoro - somministrazione ed intermediazione come oggetto sociale prevalente. Controllo biennale); b) lettera circolare - 4 gennaio 2007 (Adempimenti connessi alla instaurazione, trasformazione e cessazione dei rapporti di lavoro - legge 27 dicembre 2006, n. 296 - legge finanziaria 2007 – Primi indirizzi operativi);
- 3) Direzione generale per l'attività ispettiva: a) lettera circolare del 20 luglio 2007 (istruzioni operative al personale ispettivo: articolo 1, comma 662 della legge n. 296/2006 - finanziaria 2007 – età minima di ammissione al lavoro); b) lettera circolare del 17 luglio 2007 (legge n. 296/2006 - Finanziaria 2007 - Art. 1, commi 1175 e 1176 - "Requisiti per i benefici previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale" e Documento Unico di Regolarità Contributiva - DURC); c) lettera circolare del 1° giugno 2007- (Articolo 36 bis legge n. 248/2006 - nota dell'Avvocatura Generale dello Stato, Del. 19.10.2006, n. 154851. Circolare n. 35/2007 dell'Agenzia delle Entrate - Indicazioni operative); d) lettera circolare del 22 maggio 2007 – (Articolo 1, comma 1178, legge n. 296/2006 - finanziaria 2007 - omessa istituzione e omessa esibizione libri matricola e paga - indicazioni operative al personale ispettivo - istruzioni operative); e) lettera circolare del 29 marzo 2007- (Art. 1, comma 1178, legge n. 296/2006 - finanziaria 2007 - omessa istituzione e omessa esibizione libri matricola e paga - indicazioni operative al personale ispettivo).

Quanto all'attività relativa alla contrattazione collettiva ed alla risoluzione delle controversie, il settore dell'I.C.T. è risultato il più problematico.

Altrettanto importante è quella relativa al tentativo preventivo di conciliazione e di raffreddamento previsto dalla legge n. 83/2000 in materia di sciopero a rilevanza nazionale, che ha impegnato la particolare struttura del Ministero in 22 richieste di intervento.

³⁸ Viene perseguito un duplice obiettivo: 1) svolgimento delle procedure istruttorie per l'autorizzazione definitiva e provvisoria delle Agenzie per il lavoro, con relative verifiche istruttorie ispettive; 2) organizzazione delle procedure di controllo della prevalenza dell'oggetto sociale esclusivo delle Agenzie per il lavoro autorizzate, a conclusione del primo biennio di attività dall'entrata in vigore della nuova disciplina prevista dal d.lgs. n. 276/2003.

Ai sensi dell'art.1, comma 1190 della legge finanziaria 2007, è stato possibile disporre interventi di sussidiazione e di proroga dei trattamenti di CIGS e di indennità di mobilità, in deroga alle vigenti disposizioni di legge, nel corso di programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali, anche con riferimento a settori produttivi³⁹ od aree territoriali, ovvero miranti al reimpiego dei lavoratori coinvolti in detti programmi.

Nel grande coacervo del programma, va dato rilievo all'attività ispettiva della quale è titolare, dalla riforma apportata dal d.lgs. n. 124/2004, la Direzione generale per l'attività ispettiva⁴⁰ che ha assunto un ruolo fondamentale in materia di contrasto al lavoro sommerso e irregolare.

L'attività di vigilanza è, in concreto, esercitata dal personale ispettivo in forza presso le Direzioni Regionali e Provinciali del Lavoro e dal personale dell'Arma dei Carabinieri in servizio presso il Comando Carabinieri tutela del lavoro, mentre funzioni ispettive nelle sole materie della previdenza e assistenza sociale sono esercitate anche dal personale di vigilanza dell'INPS, dell'INAIL, dell'ENPALS e degli altri enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria.

Per quanto attiene ai risultati raggiunti in tale attività, secondo i dati del Ministero del lavoro, si evidenzia un incremento di tutti gli indicatori:

- aziende ispezionate (+30,75 per cento), aziende irregolari (+46,31 per cento), lavoratori irregolari (+89,21 per cento), lavoratori in nero (+40,40 per cento) recupero contributi e premi evasi (+3,78 per cento).
Anche, i dati aggregati (Ministero, ENPALS, INAIL e INPS) evidenziano un incremento di tutti e cinque gli indicatori:
- aziende ispezionate (+17,92 per cento), aziende irregolari (+20,44 per cento), lavoratori irregolari (+45,95 per cento), lavoratori in nero (+12,84 per cento) recupero contributi e premi evasi (+22,90 per cento).

Sono state, inoltre, effettuate 5 campagne di vigilanza straordinaria nei vari settori (edilizia, agricoltura, terziario, etnia cinese), con un incremento delle aziende ispezionate (+35,52 per cento).

Con specifico riferimento al settore edile, il personale ispettivo del Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale ha effettuato - nel periodo dal 12 agosto 2006 (data di entrata in vigore dell'art. 36 bis DL n. 223/2006 convertito con legge n. 248/2006) al 31 dicembre 2007 - 37.129

³⁹ Si citano i settori avicolo, bieticolo, saccarifero e dei tabacchi, oltre al settore telefonico nel quale si sono registrati i maggiori esuberi (circa 1.900 unità lavorative).

⁴⁰ Alla Direzione generale per l'attività ispettiva sono state, pertanto, attribuite funzioni di:

- direzione e coordinamento delle attività ispettive svolte dai soggetti – compresi gli enti previdenziali - che effettuano vigilanza in materia di tutela dei rapporti di lavoro, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e di legislazione sociale;
- indirizzo, programmazione e controllo dell'attività di vigilanza ispettiva degli organi periferici del Ministero;
- indirizzo, programmazione e controllo dell'attività di vigilanza ispettiva di competenza sull'applicazione della legislazione attinente la sicurezza sui luoghi di lavoro (limitatamente al settore edile), ivi compreso il servizio ispettivo per la sicurezza mineraria e gli interventi straordinari;
- vigilanza sul trattamento giuridico ed economico del personale delle aziende autoferrotranviarie e delle gestioni governative;
- vigilanza sul trattamento previdenziale ed assistenziale del personale delle aziende autoferrotranviarie e delle gestioni governative, del lavoro marittimo, portuale e della pesca, degli addetti ai servizi di trasporto aereo;
- vigilanza in materia di trattamento giuridico ed economico del personale degli enti previdenziali. In tale contesto normativo, la Direttiva Generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2007 individuava come obiettivi strategici della suddetta Direzione generale sia l'attività di contrasto al lavoro sommerso ed irregolare mediante il potenziamento dell'attività ispettiva, sia l'attività di contrasto al fenomeno degli infortuni sul lavoro.

accessi in cantieri edili presso i quali si riscontrata l'attività di 58.350 aziende; di esse, ben il 57 per cento è risultato irregolare (33.470).

Il provvedimento di sospensione ha interessato 3.052 aziende e la revoca dei suddetti provvedimenti per avvenuta regolarizzazione si è avuta in 1.257 casi, pari al 41 per cento dei provvedimenti di sospensione (1.257/3.052). Nel periodo di riferimento sono state, inoltre, irrogate sanzioni amministrative pari ad euro 54.352.060,00 di cui euro 38.667.836,00 per le violazioni delle disposizioni ex art. 36 bis, mentre l'importo delle sanzioni penali ammonta ad euro 22.411.738.

L'applicazione dell'art. 36 bis ha, pertanto, senz'altro promosso l'osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro, favorendo altresì l'emersione del lavoro sommerso.

Alla luce dei dati forniti dall'INAIL e dall'INPS si è, infatti, registrato saldo positivo di lavoratori occupati di 74.654 unità ed un saldo contributivo di 34 milioni 740 mila euro, a dimostrazione dell'efficacia dell'iniziativa ispettiva nella lotta al sommerso, volta a promuovere la regolarizzazione dei rapporti di lavoro irregolari.

Inoltre, sempre in edilizia, dal 1° agosto 2006 al 31 dicembre 2007 ci sono state 206.221 assunzioni di nuovi soggetti non conosciuti dall'INAIL, di cui 91.161 italiani e 115.060 stranieri.

L'art. 5, comma 1, della legge n. 123/2007 ha, peraltro, esteso il potere del personale ispettivo di adottare provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale, già previsto per il settore edile dall'art. 36 bis, a tutti i settori merceologici. Nel periodo dal 25 agosto (data di entrata in vigore della legge n. 123/2007) al 31 dicembre 2007 sono stati adottati 1.160 provvedimenti di sospensione.

Le aziende "sospese" hanno impiegato circa il 52 per cento di lavoratori in nero (n. 2.984) rispetto al numero complessivo di personale impiegato (n. 5.764). La revoca dei provvedimenti di sospensione (per la quale è richiesta la regolarizzazione, il ripristino delle regolari condizioni di lavoro ed il pagamento di una sanzione amministrativa aggiuntiva pari ad un quinto delle sanzioni amministrative complessivamente irrogate) si è avuta in 786 casi (circa il 68 per cento delle sospensioni).

Per quanto concerne le sanzioni amministrative, sono state rimosse sanzioni per un ammontare pari ad euro 2.453.815 che rappresentano un quinto di quelle effettivamente irrogate.

Tutta l'attività fin qui descritta ha inciso, in termini di spesa, sul capitolo delle spese di missione in Italia (cap. 2952 pg. 2) i cui stanziamenti finali, derivanti da integrazioni Fondi, che hanno permesso l'attività sopra menzionata sul territorio nazionale, ammontano complessivamente ad euro 524.998,90 di cui 452.826,00 interamente pagati con emissione di titoli di pagamento di ordini a pagare e/o ordini di accreditamento.

Una particolare attenzione è da porre alle spese obbligatorie di cui al cap. 2953 – "spese per lite, arbitraggi ecc..." e al cap. 2963 – "spese connesse all'accertamento delle violazioni punibili con sanzioni amministrative ecc...", derivanti dall'attività propria di vigilanza, i cui stanziamenti di bilancio risultano notevolmente inferiori ai pagamenti da effettuare.

Infatti per le "spese per liti" (cap. 2953) gli stanziamenti di bilancio sono stati pari ad euro 359.477,00 di cui impegnati per ripianamento di Tesoreria (sistemazione conti sospesi) poiché pervenuti in data 28/12/07, euro 266.614 di cui totale pagati euro 86.874,38.

Sul capitolo relativo alle "spese connesse all'accertamento delle violazioni punibili con sanzioni amministrative ecc..." (cap. 2963) intervengono i pagamenti relativi alle notifiche di

sanzioni amministrative tramite messi comunali, i pagamenti relativi i concessionari per la riscossione di cui al d.lgs. n. 112/1999 art. 17 comma 6 lett. a) e le spese postali derivanti appunto dall'attività di vigilanza, per le quali, ad ogni comunicazione postale di violazione si riscontra un notevole introito nelle casse dello Stato. Il capitolo in questione ha registrato durante l'anno 2007 uno stanziamento complessivo pari ad euro 4.901.272,00 di cui pagati con OO/AA ed OO/PP euro 4.824.468,11.

Il programma 26.1 è stato oggetto anche dell'attività della Direzione Generale del Mercato del lavoro che, nell'esercizio finanziario 2007, in materia di coordinamento, analisi, monitoraggio e valutazione nell'ambito delle politiche attive e preventive del lavoro, interessandosi tra l'altro di realizzare interventi per il contrasto al lavoro sommerso ed irregolare.

Nell'ambito della strategia politica europea per l'occupazione, la Direzione Generale ha, infatti, affrontato il problema del lavoro irregolare in una visione globale, mediante l'adozione di misure di tipo preventivo, per incoraggiare i soggetti ad operare nel contesto dell'economia ufficiale e dell'occupazione regolare, attraverso il rafforzamento del sistema sanzionatorio.

Tra le principali misure introdotte dalla legge finanziaria 2007 (legge n. 296/2006) sono, infatti, previsti l'obbligo della preventiva comunicazione dell'instaurazione del rapporto di lavoro (art. 1, comma 1180 e ss.) e l'adeguamento degli importi delle sanzioni amministrative in materia di lavoro, di legislazione sociale e di documentazione obbligatoria, i cui maggiori introiti andranno ad incrementare le risorse del Fondo per l'occupazione (art. 1, commi 1177).

Inoltre, è stata definita una particolare procedura di regolarizzazione per favorire l'emersione nelle imprese, da attivarsi con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali, attraverso la stipula di accordi aziendali (art. 1, commi 1192 e ss.).

Le attività volte a contrastare il lavoro sommerso ed irregolare sono state realizzate attraverso un'azione sinergica tra i servizi ispettivi degli uffici del lavoro.

A tali fini è stata costituita la cabina di regia nazionale di coordinamento, che concorre allo sviluppo di piani territoriali di emersione di occupazione irregolare, nonché alla valorizzazione dei CLES (art. 1, comma 1156, lett. 1).

L'art. 1 comma 1156 lett. a) della legge n. 296/2006 – Finanziaria 2007 - ha, inoltre, previsto la costituzione di un Fondo per l'emersione del lavoro irregolare (FELI), diretto al finanziamento di servizi di supporto allo sviluppo delle imprese che attivino i processi di emersione di cui all'art 1 commi 1156 lett. a) e 1159 della legge n. 296/2006 e la formulazione di indici di congruità.

A tal fine, il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, con decreto del 28 febbraio 2008, ha definito lo stanziamento di euro 10.000.000,00 per l'istituzione del Fondo stesso.

Si segnalano, inoltre, le recenti misure dirette a valorizzare il documento unico di regolarità contributiva (DURC), che diventa un presupposto indispensabile per il riconoscimento dei benefici contributivi e normativi, nonché l'estensione dell'obbligo della dichiarazione preventiva all'instaurazione del rapporto di lavoro (art. 1, commi 1175 e ss).

Infine, nell'ottica della trasparenza del mercato del lavoro e della lotta al lavoro non dichiarato, si è data applicazione a quanto previsto all'art. 1 commi 1080-1085 della legge n. 296/06, relativamente all'obbligo per tutti i datori di lavoro di comunicare l'instaurazione, trasformazione e cessazione dei rapporti di lavoro, pena le sanzioni previste dalla norma.

Il percorso seguito è stato quello di emanare fin dall'inizio i necessari chiarimenti applicativi⁴¹ con le note circolari del 4 gennaio 2007 e del 24 febbraio 2007.

Va, infine, fatto cenno alla gestione amministrativo-contabile del Fondo di sostegno per le famiglie delle vittime di gravi infortuni sul lavoro.

Con riferimento all'attività di gestione amministrativo-contabile del predetto Fondo, istituito con la Finanziaria 2007, si segnala che nel corso dell'esercizio finanziario 2007, la Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro ha provveduto, d'intesa con la Direzione generale per le politiche previdenziali e sentite INAIL ed IPSEMA, a predisporre – all'esito di diverse riunioni – il testo del decreto di cui all'articolo 1, comma 1187, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, al fine di rendere operative le provvidenze a favore dei soggetti destinatari del Fondo stesso. Il decreto, che identifica la procedura per richiedere i relativi contributi, reca la data del 2 luglio 2007, ed è stato pubblicato in data 9 ottobre 2007 (G.U. n. 235).

1.2. Programma 3 “Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione”

Questo programma ha un peso finanziario piuttosto significativo, con 1.473,22 milioni di euro di stanziamenti definitivi e coinvolge più Centri di Responsabilità.

Alcune attività prevedono il trasferimento dei Fondi alle Regioni ed alle Province autonome, come nel caso del Fondo Nazionale per il diritto al lavoro dei disabili, le cui risorse vengono assegnate dalla Direzione generale del mercato del lavoro.

Altre che pure prevedono interventi diretti, come nel caso delle “Azioni positive per la parità” le cui procedure sono gestite dalla Direzione generale per la tutela delle condizioni di lavoro, hanno dovuto, sotto il profilo dell'effettiva erogazione ai progetti ammessi dei finanziamenti previsti, recuperare una fase di stallo, registrata nel 2006, dovuta, secondo quanto affermato dall'Amministrazione, all'impossibilità di ulteriormente riunire il Comitato al quale spetta la valutazione in merito, in mancanza di risorse finanziarie, dopo la riduzione del 30 per cento prevista dal “Decreto Bersani” delle spese sostenibili per tale organismo.

Tale affermazione va al di là della sottolineatura di “costi amministrativi” che incidono negativamente sulla finalizzazione degli interventi per la loro onerosità, poiché in questo caso ne hanno addirittura compromesso l'attuazione.

Nel 2007, peraltro, al di là della catalogazione delle richieste di finanziamento e della gestione degli incombenzi contabili dovuti alla perenzione dei Fondi iscritti in bilancio, non sembra che la situazione sia tornata ad un'apprezzabile correttezza degli adempimenti previsti dalla normativa.

All'inizio della trattazione, si segnalava la rilevanza sovranazionale del sistema complessivo delle politiche del lavoro, che, in alcuni particolari contesti, si traduce in effettivi

⁴¹ E' stato creato un indirizzo di posta elettronica dove raccogliere tutti i quesiti e dare immediata risposta. Sono anche iniziati i vari incontri con i rappresentanti datoriali delle varie categorie e le associazioni datoriali e gli istituti previdenziali per fornire chiarimenti specifici.

E' stato nel contempo realizzato il sistema informatico, in accordo con la Direzione generale per l'innovazione tecnologica e la comunicazione, adottato con il decreto interministeriale del 30 ottobre 2007 (pubblicato in G.U. il 27 dicembre 2007), che definisce gli standard e le regole per la trasmissione informatica delle comunicazioni dovute dai datori di lavoro pubblici e privati ai servizi competenti, al fine di assicurare l'unitarietà e l'omogeneità del Sistema Informativo Lavoro su tutto il territorio nazionale.

Un'apposita circolare è stata anche emanata per descrivere le procedure introdotte con il provvedimento citato.

apporti finanziari che concorrono con quelli nazionali ad assicurare interventi che si realizzano in gran parte al livello degli enti territoriali e locali.

La materia che rileva al riguardo è quella della "Formazione e dell'Orientamento professionale" gestita dalla corrispondente Direzione generale.

Dal punto di vista strutturale, rileva la gestione del Fondo di rotazione per la Formazione professionale e l'accesso al Fondo sociale europeo in relazione al quale la Direzione rappresenta il Ministero quale Autorità capofila e di coordinamento del Fondo Sociale Europeo.

Dal punto di vista funzionale, rilevano le attività connesse alla programmazione del Fondo 2000-2006 che impattano sui profili eminentemente gestionali e che, in quanto tali, dovrebbero riverberarsi sulla programmazione 2007-2013

A fronte della partecipazione all'implementazione del sistema regolamentare comunitario e della formazione dei Programmi Operativi Nazionali – PON e regionali – POR (nella programmazione 2007-2013 ad esempio, in applicazione del principio del *Partenariato* e nel quadro della destinazione di risorse adeguate alle parti sociali previsto dall'art. 5.3 del Regolamento FSE, vi sono 4 POR in obiettivo Convergenza ed 1 in *phasing out* e due PON), sta infatti la partecipazione ai Comitati di sorveglianza (convocati da Regioni, Province autonome ed Amministrazioni centrali) e l'affiancamento alle Regioni Ob. 1 per la realizzazione dei progetti integrati territoriali, mentre per l'Ob.3 sono soprattutto i fattori organizzativi (Comitati di sorveglianza previsti dal QCS – Quadro Comunitario di sostegno e Gruppi tecnici) ad impegnare la Direzione.

Relativamente all'attività di monitoraggio, le azioni relative alla Programmazione 2000/2006, hanno riguardato, nell'anno 2007, in particolare le seguenti attività:

– Obiettivi 1 e 3 – programmi operativi regionali e nazionali: controllo, trasmissione delle certificazioni di spesa e validazione su *MonitWeb*, delle modifiche dei piani finanziari e dei dati dei Rapporti di esecuzione.

Nello specifico, la spesa certificata al 31 dicembre 2007 ha raggiunto complessivamente 12 miliardi e 650 milioni di euro circa superando di 600 milioni di euro circa la cifra che doveva essere spesa entro l'anno, pertanto i risultati che si sono conseguiti si possono considerare positivi.

Va sottolineato come, sempre al 31 dicembre 2007, la somma per la quale si rischia il "disimpegno", in quanto non ancora certificata, per l'Ob.1, ammonta a 198.603.022 euro, mentre per l'Ob.3, l'area interessata ammonta a 401.081.959 euro. Nel primo caso, la spesa certificata ha raggiunto il 77,77 per cento (5.224.580.003 euro su 5.472.559.120 di spesa ammissibile), mentre nel secondo caso, la spesa certificata è dell'82,34 per cento (7.421.146.710 euro su 7.624.729.279 di spesa ammissibile).

Un "ambiente" di particolare interesse è quello del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione (legge n. 144/1999 art. 68 e decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76), nel quale la Direzione ha il compito di assegnare annualmente alle Regioni e Province autonome, le risorse finanziarie per lo svolgimento delle attività formative.

Si ripete anche in questo contesto un fenomeno che condiziona l'efficacia del "Fondo per le politiche sociali" che viene esaminato nella parte della relazione al Parlamento che di tali politiche si occupa.

In sostanza, la problematica ricorrente è quella del difficile accordo tra le Regioni, in questo caso non è intervenuto, determinando l'assenza del decreto di riparto.

Evidentemente, dovrà porsi rimedio a tale stato di cose al quale consegue l'inefficacia degli interventi legislativamente previsti.

Non può quindi considerarsi soddisfacente l'assegnazione, avvenuta con il decreto direttoriale del 2 marzo 2007 delle risorse finanziarie per l'obbligo formativo annualità 2006 (per un totale di euro 203.409.570).

Il monitoraggio sull'utilizzazione delle risorse del 2005 è stato approvato, nel contesto del VII Rapporto con il decreto del Ministro della pubblica istruzione del 29 novembre 2007, a distanza di otto mesi dalla data di scadenza dei rapporti che Regioni ed Amministrazione centrale dovevano presentare (31 marzo 2007).

Pertanto, pur essendo stato dato adempimento all'art.1 comma 624 della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), appare evidente che il sistema abbia bisogno di notevoli aggiustamenti e, soprattutto, di una maggiore consapevolezza da parte degli Enti sul territorio.

Per quanto riguarda il sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore - IFTS (articolo 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144), i tempi indicano come la riorganizzazione dell'IFTS in applicazione al comma 631 dell'articolo 1 della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007) e dell'art. 13, comma 32, legge n. 40/2007, sia anch'essa in ritardo. Al riguardo, il 5 dicembre 2007 il Ministero del lavoro e previdenza sociali ha reso al Ministero della pubblica istruzione il proprio concerto al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri relativo al "Regolamento recante linee guida per la riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e la costituzione degli Istituti tecnici superiori".

1.3. Programma "Sostegno al reddito"

Le attività che sono ricomprese in questo programma spaziano dalle iniziative a sostegno dell'occupazione (gestione del Fondo per l'occupazione e di altri Fondi dedicati allo sviluppo delle imprese e dei livelli occupazionali, tra cui il FELI – Fondo per l'emersione del lavoro irregolare del quale si è detto in precedenza), alle misure inerenti alla materia degli ammortizzatori sociali.

Esse si concentrano nell'area di competenza della Direzione generale degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione, competenza che mette tra loro in relazione le politiche cosiddette "passive", delle quali gli ammortizzatori sociali rappresentano l'istituto più rappresentativo, con le politiche "attive".

Lo strumento contabile che, a sua volta, costituisce la principale leva finanziaria per la realizzazione degli interventi a tali politiche correlati è il "Fondo per l'occupazione", sul quale si tornerà nella parte della relazione dedicata agli "Strumenti di bilancio e le loro problematiche".

La nuova classificazione di bilancio per missioni e programmi ha reso necessario articolare il Fondo su tre capitoli, per disporre di un riferimento corretto ai tre programmi sui quali agisce.

Tale operazione, ai fini del rendiconto 2007, ha, ovviamente, caratteristiche *virtuali*, in quanto il capitolo nell'esercizio 2007 era unico: il 7202, ma le risorse ad esso afferenti sono state distribuite sui tre programmi (3,4 e 5 della politica 26).

Infatti, come si evince dalla tabella posta all'inizio della presente trattazione, le dimensioni degli stanziamenti definitivi dei programmi 3 e 4, che assumono il peso più rilevante delle "politiche del lavoro" sono assai simili (1.473,22 milioni di euro il programma 3 e

1.501,95 il programma 4) così come gli andamenti nel corso dell'esercizio 2007, mentre minore è il peso del programma 5 "Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro", i cui stanziamenti definitivi ammontano a 294,05 milioni di euro. Per la lettura della dinamica dell'esercizio 2007, si rinvia a detta tabella.

Per l'esercizio 2008 è stata quindi introdotta la seguente ripartizione del Fondo per l'occupazione:

- cap. 7202 – missione 26, programma 26.3 (reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione) (macroaggregato 2.2.6. – investimenti);
- cap. 7206 – missione 26, programma 26.4 (sostegno al reddito) (macroaggregato 2.3.6. – investimenti);
- cap. 7207 – missione 26, programma 26.5 (servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro) (macroaggregato 2.4.6. – investimenti).

Tale ripartizione, se rapportata all'esercizio 2007, consente di individuare per il rendiconto 2007, sia pure in termini virtuali, una suddivisione degli interventi sui programmi che fanno parte della stessa missione.

Come è stato costantemente rappresentato nelle relazioni sul rendiconto, tutti gli interventi a valere sul Fondo per l'Occupazione sono oggetto di una ricognizione in un apposito provvedimento (definito di preordinazione) ma che, come la Corte ha sottolineato, ha in realtà valore appunto ricognitorio intervenendo (a causa di una gran parte riferita ad interventi sui quali non vi è discrezionalità essendo previsti dalla normativa ed assumendo quindi il valore di diritti soggettivi) ad esercizio pressoché terminato.

Per il 2007, il provvedimento è addirittura stato emanato il 28 febbraio 2008 e registrato alla Corte dei conti il 23 aprile 2008.

In considerazione di quanto in precedenza argomentato e pur in presenza di un unico capitolo per l'esercizio 2007, gli interventi a carico del Fondo per l'occupazione per l'anno 2007 sono di seguito classificati in base ai programmi introdotti nel 2008, estrapolando le corrispondenti lettere alfabetiche con i quali i medesimi sono stati contraddistinti nel citato DM del 28 febbraio 2008.

- programma 26.3 (reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione) interventi di cui alle lettere a), b), g), j), r).
- programma 26.4 (sostegno al reddito) interventi di cui alle lettere c), d), e), f), h), i) k) l) m) n) o) p).
- programma 26.5 (servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro) interventi di cui alle lettere o), q), s) t).

Il Fondo per l'occupazione (istituito e autorizzato dall'art. 1 comma 7 del DL 20.5.93, n. 148, convertito con modificazioni nella legge 19 luglio 1993, n. 236) ha presentato nell'esercizio finanziario 2007 una disponibilità finanziaria pari a euro 1.377.513.249 (tabella 4 del decreto ministeriale 29.12.2006).

Va precisato che su tale stanziamento la disponibilità *reale* è stata di euro 631.896.535,45, in quanto euro 745.616.713,55 sono stati accantonati e resi complessivamente indisponibili (per la quota parte di euro 70.616.714,00 ai sensi dell'art. 1 comma 507 e per la quota parte, ben più consistente, di euro 675.000.000,00, (in pratica tutto lo stanziamento posto in Tab. D), ai sensi dell'art.1, comma 758 (ai fini del riempimento del "Fondo di Tesoreria" dell'INPS, al quale affluisce il TFR lasciato in azienda dai dipendenti di aziende con più di 50

addetti). Inoltre lo stanziamento iniziale era stato ridotto della somma di euro 70,616 milioni accantonata fino all'emanazione del decreto legge 81/2007 convertito con modificazioni con legge n. 127/2007.

Con l'applicazione dell'art. 3 comma 1 lettera a) del decreto legge n. 159/2007 convertito con modificazioni con legge n. 222/2007 è stata disaccantonata e resa disponibile la quota di euro 540 milioni pari all'80 per cento del rifinanziamento di tabella D della legge finanziaria 2007.

Successivamente, con l'applicazione dell'art. 43 del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248 è stata disaccantonata, per essere mantenuta in bilancio nel conto residui e poter essere utilizzata nell'esercizio successivo, la quota di euro 135 milioni, pari al 20 per cento del rifinanziamento di tabella D della legge finanziaria 2007.

In seguito all'applicazione dell'art. 27 del decreto legge 159/2007 convertito con modificazioni con legge n. 222/2007, il Fondo per l'occupazione è stato integrato di 70 milioni di euro finalizzati alle Regioni Calabria e Campania per favorire la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili di cui all'articolo 2, comma 1 del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81.

Pertanto la disponibilità che si è registrata soltanto alla fine dell'esercizio finanziario 2007 è la seguente:

- euro 1.377.513.249 tabella 4 del decreto ministeriale 29.12.2006;
- euro 70.000.000 integrazione di cui all'art. 27 DL 159/2007 convertito con legge 222/2007.

Disponibilità totale: euro 1.447.513.249.

Impegni assunti nel corso dell'anno in seguito ai disaccantonamenti

parziali: euro 1.141.599.812,45

residui di stanziamento: euro 305.913.436,55

Sulle risorse sopra indicate non è stata ancora applicata la riduzione in via legislativa di 3 milioni di euro, ai sensi dell'art. 59 comma 2 della legge 17 maggio 1999 n. 144, come modificato dall'art. 6 del decreto legge n. 68/2006, convertito con modificazioni con legge n. 127/2006 per il potenziamento dell'attività ispettiva del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

I residui di stanziamento saranno utilizzati per assumere gli impegni di spesa per quegli interventi che, a causa degli accantonamenti sopra evidenziati, non è stato possibile soddisfare entro il 31.12.2007.

Impegni di spesa relativi agli interventi che gravano sul fondo per l'occupazione per l'esercizio 2007:

1) interventi previsti da disposizioni legislative che ne quantificano la spesa:

- euro 46,48 milioni per interventi in materia di riallineamento retributivo e soci di cooperative;
- euro 317,602 per interventi in materia di formazione professionale;
- euro 2,6 milioni per reimpiego di 3000 ultracinquantenni di cui 1300 provenienti da imprese sottoposte a procedura concorsuale;
- euro 28,318 milioni *ex lege* n. 172/2002 - disposizioni in materia di occupazione;
- euro 5,16 milioni per incentivi alla riduzione dell'orario di lavoro;
- euro 23 milioni per prepensionamento LSU;
- euro 6,40 milioni per crisi nella sanità privata;
- euro 67 milioni per interventi per vettori aerei e società da questi derivanti;
- euro 10 milioni per finanziamento spese di funzionamento Italia Lavoro S.p.A.;

- euro 345,367 milioni per proroghe di ammortizzatori sociali – CIGS, mobilità, disoccupazione speciale – ai sensi dell’art. 1 comma 1190 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (L’ulteriore quota di 60 milioni di euro per l’intervento è stata individuata e già trasferita sull’impegno di spesa relativo al 2006 assunto per il medesimo intervento, essendo stato ridotto a 40 milioni di euro lo stanziamento di euro 100 milioni relativo all’influenza aviaria).
- euro 12 milioni ai sensi dell’articolo 1 comma 1191 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 per l’indennità pari al trattamento massimo di integrazione salariale straordinaria, nonché alla relativa contribuzione figurativa ed agli assegni al nucleo familiare, ai lavoratori portuali che prestano lavoro temporaneo nei porti;
- euro 27 milioni ai sensi dell’articolo 1 comma 1165 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 per il rifinanziamento dei servizi per l’impiego;
- euro 45 milioni ai sensi dell’art. 1 commi 1156 lettera c) e 1159 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 per CIGS e mobilità ai dipendenti delle imprese commerciali;
- euro 25 milioni per incrementare le risorse finanziarie relative alla proroga a 24 mesi della CIGS per cessazione di attività ai sensi dell’art. 1 commi 1156 lettera b) e 1159 della legge 27 dicembre 2006, n. 296;
- 1 milione di euro, ai sensi dell’articolo 1 commi 1156 lettera g) e 1159 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per interventi strutturali e innovativi per migliorare la capacità di azione istituzionale e l’informazione dei lavoratori nei settori di competenza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale;
- euro 50 milioni per interventi di sostegno al reddito per i lavoratori precari del Comune di Palermo ai sensi dell’art. 1 comma 1166 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.
- euro 37 milioni per la proroga delle iscrizioni nelle liste di mobilità di cui all’art. 20 comma 2, del decreto legge n. 273/2005 convertito con modificazioni con legge n. 51/2006.

2) Interventi di sostegno al reddito e politiche attive previsti da disposizioni legislative che non quantificano la spesa:

- lavoratori socialmente utili – Ai sensi dell’art. 78 commi 2 e 3 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 vengono preordinate risorse finanziarie del Fondo per l’occupazione per il pagamento dei sussidi e degli assegni a nucleo familiare per i soggetti di cui all’art. 2 comma 1 del decreto legislativo n. 81/2000 (il “bacino nazionale”).

La normativa vigente prevede che gli oneri connessi al pagamento dei sussidi, sono posti a carico delle Regioni e degli Enti utilizzatori. In realtà il Ministero del lavoro e previdenza sociale provvede a trasferire le risorse alle Regioni, tramite dell’INPS e previa stipula di apposita Convenzione, ai sensi dell’art. 78, commi 2 e 3, della legge n. 388/2000.

Le risorse finanziarie per la copertura dell’assegno e dell’assegno al nucleo familiare ai lavoratori interessati (n. 20.280 x 12 mesi) più le spese di gestione (euro 30,60+IVA annui per ciascun soggetto) sono complessivamente pari ad euro 147.416.378,50.

Tale ammontare, che costituisce la copertura finanziaria delle attività socialmente utili relative al 2007, è stato imputato per euro 62,04 milioni sui residui di anni precedenti e per euro 85,36 milioni sulla competenza 2007.

Altre risorse concernono:

- euro 7.300.000 in favore di Italia Lavoro di cui 5.3 milioni di euro per il progetto “Interventi speciali a sostegno dell’occupazione nel Comune di Taranto” e 2 milioni di euro per l’integrazione del progetto “Artigiani-Modelli di sviluppo per il sistema delle imprese artigiane” ai sensi dell’art. 30 della legge n. 448/2001 per incentivi alle assunzioni.

Complessivamente gli interventi sopra evidenziati a carico del Fondo per l’occupazione per l’anno 2007, hanno assorbito risorse finanziarie sulla competenza 2007 pari a euro 1.141.599.812,45.

Pertanto la situazione contabile attualizzata, rappresentata dall'Amministrazione, è la seguente:

Disponibilità totale: euro 1.447.513.249.

Impegni assunti nel corso dell'anno in seguito ai disaccantonamenti

parziali: euro 1.141.599.812,45

residui di stanziamento: euro 305.913.436,55

In questi ultimi residui, è presente la quota di euro 6.404.065,55 relativa al 2007, di cui all'art. 78, commi 22, 23 e 30 della legge n. 388/2000, ancora in vigore, che riguarda i benefici dei lavoratori edili e dei lavoratori del sottosuolo e che viene "prudenzialmente" conservata in attesa di modificazioni della normativa.

Si tratta di uno dei casi segnalati dalla Corte nelle relazioni al Parlamento del permanere di obblighi normativi, ormai inattuali, che non consentono di liberare risorse cospicue che si ripropongono nel monte-residui senza poter essere liberate e destinate ad altre esigenze.

Va peraltro sottolineato come tale circostanza non abbia impedito all'Amministrazione di destinare, negli anni 2004, 2005 e 2006, parte di tali risorse ad emergenze manifestatesi prima che le medesime andassero in "economia".

1.4. Programma "Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro"

Questo programma ha caratteristiche trasversali, in quanto le attività che ad esso si riferiscono coinvolgono più Centri di Responsabilità e sono orientate ad assicurare ad essi strumenti in grado di aumentarne l'efficienza e l'efficacia.

Uno dei C.d.R. maggiormente interessati è quindi la Direzione generale per l'innovazione tecnologica e la comunicazione che è stata particolarmente impegnata, nell'esercizio 2007, nella realizzazione del c.d. Sistema Informatico delle Comunicazioni Obbligatorie, che costituisce il punto nevralgico della riforma dei servizi pubblici per l'impiego, così come ricordato anche dal punto 4 del Protocollo sul Welfare.

Con i decreti interministeriali del 30 ottobre 2007 sono stati individuati gli standard informativi della rete dei servizi per l'impiego che costituisce l'evoluzione organizzativa del Sistema informativo lavoro e della Borsa continua nazionale del lavoro.

Va sottolineato come un argomento ricorrente della Relazione al Parlamento della Corte sia l'evoluzione del Sistema informativo del lavoro e delle sue applicazioni⁴², su di una delle quali la Borsa continua del lavoro, si appunta un particolare interesse, in considerazione della circostanza che la stessa Amministrazione la considera "strategica".

Va detto che da tempo la stessa Amministrazione ha modificato più volte il progetto originario del SIL, utilizzando anche programmi "in house", come *Netlabor* che hanno consentito di superare momenti emergenziali ma la cui implementazione si è poi rilevata piuttosto onerosa, per abbandonare sostanzialmente l'idea di un effettivo sistema che coprisse il territorio nazionale, affidandosi a convenzioni con le Regioni (alla luce del nuovo Titolo Quinto della Costituzione, nel frattempo intervenuto) che non hanno comunque raggiunto la copertura completa, nonostante l'offerta di assistenza e di pacchetti applicativi ed affidando ad Italia

⁴² Si citano sia le indagini che hanno riguardato specificamente il S.I.L., le cui relazioni sono state approvate con le Deliberazioni della Sezione Centrale 176/96 e 44/2001, sia le Relazioni sull'Informatica pubblica, approvate dalle Sezioni Riunite con le Deliberazioni 8/Contr/Ref/2002 ed 8/Contr/Ref/2004, sia infine le relazioni sul rendiconto generale dello Stato, per la parte dedicata al Ministero del lavoro.

Lavoro parti significative sia dell'evoluzione del SIL⁴³ sia di quella della Borsa continua del lavoro⁴⁴, con riferimento ai progetti dalla stessa Società portati avanti.

Si rinvia alla citata relazione della Sezione Centrale del controllo sulla *Governance* dell'Amministrazione sulla Società per i dettagli dei quali può essere comunque significativo l'intervento anche in termini logistici, con la messa a disposizione del RTI aggiudicatario del contratto di gestione del sistema di locali ed infrastruttura, "poiché al Ministero non vi erano postazioni sufficienti".

Inoltre, Italia Lavoro è intervenuta anche per "lo sviluppo della versione di secondo livello del SIL (versione chiamata "PLUS, piattaforma servizi lavoro), in particolare per le funzionalità di servizio necessarie alla realizzazione dei programmi che il Ministero dal 2005 al 2007 ha affidato alla Società"⁴⁵.

In base a tali elementi, appare un mero esercizio dialettico la distinzione tra SIL e Borsa continua del lavoro, identificando il primo come "risorsa strategica che produce, usa e gestisce informazioni sul mercato del lavoro con le sue componenti"⁴⁶ e la seconda come una delle componenti, mentre rimane la sostanza di un affidamento ad altri soggetti di un'attività istituzionale, la cui applicazione "di punta" non ha ancora raggiunto una fase di effettiva maturazione.

Va infatti sottolineato che, come costantemente segnalato nelle relazioni della Corte sul rendiconto, il periodo di "gestazione" della Borsa-lavoro si è mostrato piuttosto lungo (la realizzazione degli *standards* tecnici risale al 2004) e nell'analisi dei risultati dell'anno 2006, Italia Lavoro fa stato di un collegamento (quasi completato) con i nodi regionali⁴⁷.

⁴³ Va tenuto conto dell'affidamento (in seguito a Gara, per un importo di 26 milioni di euro) ad un RTI di cui è capofila IBM da parte dell'Amministrazione del contratto per l'acquisizione di beni e servizi per lo sviluppo e gestione del sistema informativo del ministero e del sistema informativo del lavoro.

⁴⁴ Il progetto di Italia Lavoro S.p.A. è stato approvato dalla Direzione Generale del Mercato del Lavoro con Decreto Direttoriale n. 389/BCNL del 01/08/2005, per un ammontare di Euro 10.032.531,00. Esso ha avuto inizio il 1/9/2005 e si è concluso il 31/12/2007 per la durata complessiva di 27 mesi.

⁴⁵ In particolare le funzioni realizzate comprendono:

- Gestione anagrafica utente e imprese;
- Banca profili e Portafoglio competenze;
- Gli strumenti di gestione del rapporto tra l'operatore e l'utente;
- Le scrivanie profilate per soggetto;
- Il sistema di gestione dei contenuti;
- Il sistema di gestione dei progetti mirati (voucher, tirocini, ecc.).

⁴⁶

- Sistema informativo regionale dell'impiego, che raccoglie le informazioni e gestisce le azioni proprie dei servizi regionali
- sistema informativo nazionale dell'impiego, che raccoglie le informazioni di sintesi (datawarehouse) e gestisce le politiche nazionali
- sistema informativo dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro (Borsa lavoro)
- sistema informativo previdenziale
- le c.d. borse lavoro tematiche (spettacolo, gente di mare,)
- sistema informativo della vigilanza
- sistema dell'interoperabilità

precisando che quest'ultima è determinante per mettere in relazione tutte le precedenti.

⁴⁷ Nella recente relazione (del 12 febbraio c.a.), inviata alla Corte nel contesto dell'indagine specifica, la Società afferma che già nel 2006 "sia Borsa che il "SIL Locale" arrivano a maturità e gli sviluppi riguardano soltanto il consolidamento e l'evoluzione dei sistemi" e che "l'evoluzione continua anche fino alla prima metà del 2007 mentre il SIL Locale viene completamente trasferito alla Regione Veneto".

A fronte dell'entrata in funzione del *Datawarehouse* dall'inizio del 2007 e, quindi, della fruibilità "tecnica" di un servizio di reportistica nazionale sull'andamento dell'offerta e della domanda, si riscontrano rilevanti (e per la Corte "decisive") controindicazioni per:

- "la mancata entrata in esercizio, per tutto il 2007, delle comunicazioni obbligatorie *on line* che permettono di verificare se l'incontro abbia generato un esito positivo";
- "la povertà di dati dei database che dipende dal basso conferimento da parte degli intermediari e dalle difficoltà di partecipazione delle imprese".

Per quanto riguarda il potenziamento dei servizi per l'impiego è stato avviato nel 2007 un lavoro congiunto con le Regioni e le Province per ridefinire i nuovi obiettivi e le nuove funzioni dei Centri per l'impiego per lo sviluppo qualitativo dei servizi offerti all'utenza.

E' stato così istituito un tavolo tecnico, per la stesura del *Masterplan* 2007-2013 che dovrà contenere i nuovi obiettivi, il percorso da intraprendere e gli indicatori per il monitoraggio del processo.

Il *Masterplan* sarà successivamente presentato in Conferenza Unificata per l'approvazione necessaria e per un'ampia condivisione.

Inoltre, sempre nell'ottica del potenziamento dei servizi pubblici per l'impiego e in attuazione a quanto previsto dall'art. 1, comma 1165 della legge n. 296/2006, sono state espletate, dalla Direzione generale del mercato del lavoro con apposito decreto direttoriale del 2/11/2007, tutte le procedure per la ripartizione delle risorse finanziarie a valere sul Fondo per l'occupazione, procedendosi alle erogazioni così come previsto dal decreto stesso.

Va conclusivamente sottolineato come sia determinante l'avvio delle comunicazioni *on line* in una visione effettivamente integrata dei servizi al mercato del lavoro, in grado di offrire quindi informazioni puntuali a tutti i livelli in tempo reale.

La Direzione del mercato del lavoro ha fornito lo "stato dell'arte" della potenzialità del servizio reso dalla BCNL:

- 140.000 candidati con *curricula* aggiornati che cercano lavoro;
- una media di 7.000 annunci attivi ogni mese, con punte di oltre 12.000;
- 17 Regioni collegate con configurazioni di sistemi diversi, 8 delle quali hanno già realizzato l'integrazione della filiera di servizi pubblici, dal nodo della rete lavoro ai sistemi gestionali dei servizi per l'impiego (SIL);
- è stata sviluppata l'integrazione con EURES che è funzionante e coinvolge, sperimentalmente, alcune regioni (in particolare: Piemonte, Veneto e Marche);
- l'obiettivo di integrare e far dialogare sistemi eterogenei (anche con linguaggi parzialmente differenti) ha sollecitato la produzione di mappe di correlazione fra diversi sistemi classificatori;

in particolare ciò ha permesso lo sviluppo di thesaurus delle professioni che garantiscono a chi opera nel mercato del lavoro di utilizzare il linguaggio, mantenendo un collegamento costante con le classificazioni standard. Sono state prodotte tre raccolte: le professioni più richieste dal mercato con le 400 figure professionali descritte in modo approfondito e collegate ad ISTAT; la mappa di correlazione fra le professioni richieste dalle agenzie del lavoro autorizzate e gli standard nazionali.

- In particolare è interessante la diffusione nel sistema delle Università:

38 Università hanno aderito al sistema di borsa, di cui 25 collegate;

20.000 *curricula* è il flusso di ingresso;

30 sportelli con risorse dedicate.

Si stanno sviluppando servizi aggiuntivi quali la mappa dei percorsi di laurea e degli sbocchi professionali.

Questi dati indicano quindi l'avvio di un percorso che appare ancora piuttosto lungo in considerazione dei numeri che non costituiscono ancora (140.000 *curricula* di candidati in cerca di lavoro – 8 Regioni effettivamente integrate nel sistema, dal nodo della rete lavoro ai sistemi gestionali dei servizi per l'impiego) un'effettiva “massa critica” rispetto agli inoccupati esistenti sul territorio nazionale⁴⁸.

Va infine fatto un cenno al Programma Comunitario Eures, che ha durata annuale ed è gestito dal Coordinamento Nazionale Eures Italia presso la citata Direzione generale del mercato del lavoro.

E' un servizio di promozione ed incontro tra domanda ed offerta di lavoro coordinato dalla Commissione Europea, che mira alla comunicazione/diffusione ed alla raccolta/filtro delle opportunità di impiego (*vacancies*) a livello comunitario e dei profili dei candidati.

Tra gli accordi con i *partners* si segnala quello finalizzato alla ricollocazione dei lavoratori italiani provenienti dall'estero.

Infine, sono stati stipulati con datori di lavoro, anche di provenienza europea, che hanno consentito l'erogazione di servizi di selezione e ricerca del personale nel settore turistico-alberghiero, medico ed infermieristico.

Ne è conseguito l'inserimento lavorativo nel mercato del lavoro europeo di numerose figure professionali anche qualificate.

2. Analisi delle intersezioni organizzative: l'avvalimento e le problematiche connesse.

Nella passata relazione, ci si è soffermati su di un istituto, l'“avvalimento”, di natura eccezionale, che aveva ripreso improvviso vigore in seguito alla riforma dei ministeri che va sotto il nome di “spacchettamento”⁴⁹ e che ha determinato conseguenze negative sull'organizzazione ministeriale, sia del Ministero i cui servizi avevano un'ulteriore finalizzazione sia del Ministero che se ne “avvaleva”.

Tale situazione è stata vissuta, da un lato, come un onere aggiuntivo e, dall'altro, come un'attività resa da soggetti sui quali non si dispone di potere gerarchico.

E', in sostanza, questa la rappresentazione del rapporto tra i servizi resi dagli Uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (in particolare, gli Ispettorati del lavoro, ma anche le Direzioni provinciali) nei confronti del Ministero della solidarietà sociale.

⁴⁸ Considerando che il tasso di disoccupazione è comunque al 5,6 per cento per l'ISTAT a fine 2007 e i disoccupati sono stati stimati dall'OCSE in 1,6 milioni nel 2007.

⁴⁹ Previsto, all'inizio della passata legislatura, dal DL n. 181/2006, convertito nella L. n.233/2006, che, nella specie, ha determinato lo “spacchettamento” dell'ex Ministero del lavoro e delle politiche sociali in due Ministeri (Ministero del lavoro e della previdenza sociale e Ministero della solidarietà sociale), con conseguente ripartizione del contingente degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e trasferimento di 40 unità al Ministero della solidarietà sociale.

Elementi sintomatici al riguardo sono stati colti dalla Corte, oltre che nella relazione sul rendiconto 2006, nell'indagine sull'applicazione del "decreto-flussi" in materia di "Immigrazione", la cui relazione è stata approvata dalla Sezione del controllo con la Deliberazione n. 6 dell'11 marzo 2008, laddove è stato evocato il difficile rapporto funzionale con Uffici che non dipendono dalla propria Amministrazione.

Va sottolineato come l'avvalimento abbia avuto una rilevanza particolare per i due Ministeri nei quali è stato distinto il precedente Ministero delle politiche sociali, perché esso ha riguardato sia le Direzioni Regionali e Provinciali del Lavoro per le funzioni precedentemente svolte nel campo delle politiche sociali, sia per le attività di gestione del personale, che hanno riguardato la Direzione generale delle risorse umane e degli affari generali.

Giova rammentare che per tutto il 2007 la Direzione generale ha svolto per conto del Ministero della solidarietà tutte le procedure inerenti il personale transitato nel predetto Ministero, area dirigenziale ed area funzionale e personale destinato alla diretta collaborazione all'opera del Ministro, con un comprensibile aumento del carico di lavoro

Particolarmente laboriose le procedure per l'acquisizione di personale attraverso la mobilità, prevista dal dPCM 30 marzo 2007, nella misura di 40 unità su richiesta del Ministero della solidarietà sociale.

In un contesto normativo e strutturale connotato da profonde riforme del mercato del lavoro e della previdenza, la distinzione nei due nuovi Ministeri ha evidentemente fatto insorgere problemi organizzativi di non facile soluzione, influenzando in maniera rilevante sulle attività del Dicastero, che ha dovuto rivedere alcuni programmi "pluriennali" già definiti, senza alcun incremento delle risorse finanziarie destinate alle varie Direzioni generali per lo svolgimento delle attività di competenza e con una dotazione di risorse umane "specializzate" e di risorse strumentali del tutto insufficiente.

Com'è noto, con il recente decreto legge 16 maggio 2008, n. 85, in applicazione dell'art. 1 comma 376 - legge n. 244/2007 sono state ripristinate le disposizioni in materia del d.lgs. n. 300/1999 e per quel che attiene l'area "welfare", si è tornati al modello del Ministero delle politiche sociali, con l'incorporazione del Ministero della salute.

Pertanto, al di là della possibile scelta di mantenere sostanzialmente autonoma quest'ultima Amministrazione (è previsto, al momento, un Vice Ministro per la Salute), va sottolineato come il faticoso percorso della riorganizzazione dei due Ministeri con le cennate problematiche verrà invertito, operazione altrettanto complessa dovendosi reingegnerizzare e non solo ripristinare i processi organizzativi in un contesto nuovamente sinergico.

3. Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche

3.1. I Capitoli Fondo

(in migliaia di euro)

Cap.	Descrizione	Residui iniziali	Prev. Iniz. Comp.	Prev. Def. Comp.	Pagato comp.	Pagato totale	Pagato residui	Residui totali	Res. Tot. Pr. Comp.
2140	Fondo da destinare agli interventi di sostegno dell'occupazione	7.746,85	0,00	20.684,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7202	Fondo per l'occupazione	2.322.510,04	1.377.513,25	1.447.513,25	399.458,46	1.049.127,20	649.668,74	1.963.024,69	1.048.054,79
7203	Fondo per lo sviluppo a favore di interventi occupazionali	25.766,90	0,00	6.023,52	6.023,52	14.062,11	8.038,59	17.728,32	0,00

CAP. 7202 - FONDO PER L'OCCUPAZIONE (CDR 3)*(in migliaia di euro)*

	2005	2006	2007
PREV. DEF. COMP.	1.390.846,56	1.147.043,25	1.447.513,25
IMPEGNI	1.390.846,56	1.144.043,25	1.447.513,25
IMPEGNI EFFETTIVI	1.016.110,19	1.117.474,61	1.141.599,81
PAGATO COMPETENZA	611.684,71	622.262,83	399.458,46
PAGATO RESIDUI	429.750,13	497.097,20	649.668,74
RES. "ABD" PROV. RES.	0,00	0,00	0,00
RES. "C" PR.COMP.	404.425,49	495.211,79	741.141,35
RES. "C" PR.RES.	1.572.766,83	1.800.729,62	896.969,91
RES. "F" PR.COMP.	374.736,36	26.568,63	305.913,44
RES. "F" PR.RES.	0,00	0,00	18.000,00
RES.TOT. PR.COMP.	779.161,85	521.780,42	1.048.054,79
RES.TOT.PR. RES.	1.572.766,83	1.800.729,62	914.969,91
RESIDUI INIZIALI	2.090.746,24	2.351.928,68	2.322.510,04
RESIDUI TOTALI	2.351.928,68	2.322.510,04	1.963.024,69
RES.DEF.INIZIALI			2.340.510,04

CAP. 2140 - FONDO DA DESTINARE AD INTERVENTI DI SOSTEGNO DELL'OCCUPAZIONE (CDR 3)*(in migliaia di euro)*

	2005	2006	2007
PREV. DEF. COMP.	33.569,70	23.667,00	20.684,00
IMPEGNI	33.569,70	23.667,00	0,00
IMPEGNI EFFETTIVI	33.569,70	23.667,00	0,00
PAGATO COMPETENZA	23.807,55	23.667,00	0,00
PAGATO RESIDUI	16.170,44	2.015,30	0,00
RES. "ABD" PROV. RES.	0,00	0,00	0,00
RES. "C" PR.COMP.	9.762,15	0,00	0,00
RES. "C" PR.RES.	7.768,86	7.746,85	0,00
RES. "F" PR.COMP.	0,00	0,00	0,00
RES. "F" PR.RES.	0,00	0,00	0,00
RES.TOT. PR.COMP.	9.762,15	0,00	0,00
RES.TOT.PR. RES.	7.768,86	7.746,85	0,00
RESIDUI INIZIALI	31.686,16	17.531,01	7.746,85
RESIDUI TOTALI	17.531,01	7.746,85	0,00
RES.DEF.INIZIALI			7.746,85

**CAP. 7203 - FONDO PER LO SVILUPPO A FAVORE DEGLI INTERVENTI
OCCUPAZIONALI (CDR3)**

(in migliaia di euro)

	2005	2006	2007
PREV. DEF. COMP.			6.023,52
IMPEGNI			6.023,52
IMPEGNI EFFETTIVI			6.023,52
PAGATO COMPETENZA			6.023,52
PAGATO RESIDUI			8.038,59
RES. "ABD" PROV. RES.			0,00
RES. "C" PR.COMP.			0,00
RES. "C" PR.RES.			17.728,32
RES. "F" PR.COMP.			0,00
RES. "F" PR.RES.			0,00
RES.TOT. PR.COMP.			0,00
RES.TOT.PR. RES.			17.728,32
RESIDUI INIZIALI			25.766,90
RESIDUI TOTALI			17.728,32
RES.DEF.INIZIALI			25.766,90

I capitoli Fondo dovrebbero avere la caratteristica di assicurare la flessibilità degli interventi ed un pronto impiego delle risorse. Nel caso dei capitoli presi in esame, i medesimi non hanno la funzione di trasferire risorse su altri capitoli di bilancio, ma sono direttamente operativi, in quanto sui di essi vengono emessi mandati di pagamento.

Ovviamente, pur interessando tutti e tre i Fondi la materia dell'occupazione, essi hanno diverse caratteristiche e diversi fruitori delle risorse finanziarie nei medesimi appostate.

In questa sede, interessa in particolare analizzare le caratteristiche dello "strumento contabile" e le sue eventuali anomalie rispetto al sistema.

Il cap. 2140 "Fondo da destinare agli interventi di sostegno dell'occupazione", mostra, per l'esercizio 2007, una sostanziale immobilità, tanto da determinare la perenzione dei residui e le possibili "economie" per gli stanziamenti di competenza, salvo l'ipotesi di conservazione nei residui di stanziamento, al momento della chiusura del rendiconto.

Il cap. 7203 "Fondo per lo sviluppo a favore degli interventi occupazionali" mostra al contrario una gestione nella quale è ancora consistente la massa dei residui provenienti dai precedenti esercizi (che passano da 25,77 milioni di euro a 17,73), mentre i pagamenti sulla competenza coincidono con gli stanziamenti definitivi (6,02 milioni di euro).

Il Fondo per l'occupazione è stato ampiamente analizzato (come del resto avviene in ogni relazione al Parlamento) sia per la vasta tipologia di interventi, sia per le problematiche che ne hanno accompagnato pesantemente la gestione 2007, segnata da accantonamenti superiori alla metà degli stanziamenti di competenza (745,62 milioni di euro su 1.447,51).

Va segnalato un certo miglioramento della situazione dei residui - che costituiscono una delle tante caratteristiche di questo Fondo (che oltretutto vede più "C.d.R. - utenti" ed, ovviamente un unico C.d.R. gestore, la Direzione degli ammortizzatori e degli incentivi all'occupazione) - i quali passano da 2.322,52 milioni di euro a 1.963,02, di cui 1.048,05 provenienti dalla competenza e 914,97 provenienti dai residui.

Tale diminuzione è peraltro, almeno in parte dovuta all'utilizzazione per interventi emergenziali di residui, che erano destinati alla perenzione ma che riguardavano interventi diversi previsti normativamente e non più attuali.

Si tratta, evidentemente, di un nodo da sciogliere, in quanto, da un lato, non appare ortodossa, sotto il profilo contabile, la soluzione adottata, che pure sotto l'aspetto gestionale ha prodotto risultati, e, dall'altro non appare accettabile la situazione di stallo ed, in concreto, di inutilizzazione di consistenti risorse, per le quali, potrebbe essere normativamente prevista altra destinazione.

4. La governance sulle “Agenzie tecniche”, in particolare “Italia Lavoro S.p.A.”

La Corte dei conti ha approvato, nell'ambito della Sezione centrale di controllo sulle gestioni dell'Amministrazioni dello Stato, nell'adunanza del 10 giugno 2008, la relazione conclusiva dell'indagine su “Attività di controllo e di vigilanza - *governance* – del Ministero del lavoro nei confronti della Società Italia Lavoro S.p.A.

L'indagine ha toccato uno dei temi di maggior rilievo nell'analisi dell'organizzazione amministrativa e dei suoi costi: il rapporto tra le Amministrazioni pubbliche ed i soggetti, variamente configurati, nei confronti dei quali vengono “esternalizzati” servizi e, talvolta, “funzioni”.

Tale fenomeno, che è “caratteristico” del sistema degli Enti locali, ha assunto, nel corso del tempo, una grande rilevanza anche per le Amministrazioni statali, ove è concentrato su grandi S.p.A. pubbliche, la cui incidenza è mutata in termini significativi negli ultimi anni.

Italia Lavoro S.p.A., configurata, fin dall'origine, come Agenzia tecnica del Ministero del lavoro e previdenza sociale e riconosciuta dalla Corte costituzionale, con la sentenza 363 del 2003, quale “ente strumentale” di tale Amministrazione, ha, nel corso del tempo, esteso la sua “area di intervento” dal monitoraggio dei Lavoratori Socialmente Utili a tutto il contesto delle “politiche attive del lavoro” oltre ad essere, in base a normative specifiche, fortemente impegnata nelle partecipazioni in società di servizi degli Enti locali.

L'indagine ha sottolineato il progressivo ampliamento del ruolo rivestito dalla Società, rispetto a quello dell'Amministrazione che non è apparsa incidere sul piano della progettualità, tanto da porre in discussione il carattere di mero ente strumentale di Italia Lavoro.

Fino a tutto il 2006 si è infatti riscontrata, nei confronti dell'Amministrazione, anche a causa dell'assenza di un'effettiva istanza di coordinamento dell'azione dei Centri di Responsabilità committenti, una mancanza di strategia, di regia, dell'esercizio concreto dei ruoli istituzionali e quindi di un circuito di ritorno che permettesse di rilevare e valutare i risultati in un ambiente con molteplici interlocutori e con una evidenziata carenza di professionalità tecniche, sul territorio, per quelli istituzionali.

Tale sostanziale carenza di effettiva *governance* si è inevitabilmente riverberata sulla chiusura dei progetti affidati alla Società. Su di un totale di 72 progetti (di cui alcuni articolati in sotto-progetti), nell'arco di tempo 2002-2007, solo per due è stato erogato il saldo, mentre per 27 è stato presentato il rendiconto ma non ancora definita la fase di verifica amministrativo-contabile.

L'attenzione alla valutazione dei risultati è ancora allo stato embrionale e solo alla fine del 2006 risultano intraprese concrete iniziative al riguardo da parte dell'Amministrazione.

Il quadro emerso induce ad affermare l'esistenza di una sostanziale autonomia della Società, anche in relazione alle strategie progettuali, come si è rilevato dalla puntuale analisi dei progetti; tali strategie, per le peculiarità dei settori interessati, sono apparse più evidenti, anche per la partecipazione di più attori istituzionali (in particolare gli enti locali) nei confronti dei quali l'azione della società stessa ha svolto un ruolo di "cerniera" tra le competenze statuali e quelle locali costituzionalmente garantite.

Rispetto alla situazione descritta e per la quale è stata condotta una puntuale analisi dei progetti affidati ad Italia Lavoro, nel corso dell'indagine della Corte, a partire dalla Direttiva del Ministro del 21 marzo 2007, sono stati messi in campo strumenti dai quali la Corte stessa si attende una effettiva *governance* del Ministero nei confronti della Società, *governance*, che, in base all'esame condotto sul sistema complessivo che ha riguardato tutto l'assetto delle partecipazioni societarie detenute da Italia Lavoro e delle operazioni ad esse attinenti, viene per la prima volta realmente configurata.

Alla Direttiva è conseguita una "Convenzione-quadro" diretta ad assicurare l'uniformità delle regole per gli affidamenti da parte dei Centri di Responsabilità.

Ma il vero snodo in tale processo di recupero del ruolo istituzionale non poteva non riguardare la strutturazione di una disciplina del "controllo analogo" tale da legittimare gli affidamenti *in house* alla Società, secondo i canoni giurisprudenziali prima comunitari e quindi nazionali (in ultimo la Decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, n. 1 del 3 marzo 2008), strutturazione che poggia su due atti fondamentali:

- il dPCM del 23 novembre 2007, con il quale è stata, da un lato, confermata la vigilanza nei confronti della Società e, dall'altro, sancita la sottoposizione al "controllo analogo" ai fini del corretto affidamento *in house*
- il conseguente D.M. del 17 marzo 2008, sottoposto al vaglio dell'Unione Europea con il quale il "controllo analogo" è stato configurato, con l'indicazione di specifici parametri, che riguardano non solamente l'approvazione delle linee strategiche e dei bilanci previsionale e consuntivo, ma anche la valutazione preventiva dei principali atti di gestione, in particolare relativi alle partecipazioni societarie.

Dall'applicazione in concreto dei cennati provvedimenti, ai quali è collegata la Direttiva del Ministro per il 2008 che ha confermato l'istestazione al Segretario generale del Ministero dei compiti di coordinamento dei rapporti con la Società, si attende una effettiva *Governance* del Ministero nei confronti della Società.

In conclusione, la Corte ritiene che, da un contesto decisamente precario, l'Amministrazione abbia intrapreso, secondo linee che la stessa Corte considera una conferma delle proprie osservazioni ed indicazioni, un percorso inteso ad introdurre un vero sistema di *governance* nei confronti della Società.

Ma tale sistema di *governance*, al tempo stesso, non deve snaturare le caratteristiche del soggetto che ne è il destinatario e, quindi, nella fattispecie, l'autonomia gestionale della Società che costituisce un connotato tipico della figura di una Società di capitali.

Va pertanto fatta una riflessione finale, da un lato, sull'esigenza di individuare un quadro armonico nel quale possano combinarsi in un giusto equilibrio i fattori indicati (*governance* ed autonomia) e, dall'altro, sull'altrettanto avvertita esigenza di una scelta tra una nuova configurazione di "società in mano pubblica" - che costituisca un *tertium genus* tra Società per azioni ed Ente pubblico economico - e la riconfigurazione delle Società per azioni a totale partecipazione pubblica, attualmente esistenti, in Enti pubblici economici.

5. Considerazioni conclusive

La politica del lavoro trova, entro certi limiti, una compatibilità quasi naturale con la nuova classificazione di bilancio, in quanto, trattandosi di politica d'intervento, ha un collegamento diretto con i programmi della classificazione.

Peraltro, si è sottolineato come la tecnica di classificazione vada affinata, risultando incongruo che il programma 1 "Regolamentazione e vigilanza del lavoro" veda scarsamente rappresentato proprio il Centro di Responsabilità che gestisce l'attività ispettiva.

Le analisi del SECIN e la sua azione nella fase di predisposizione della Direttiva del Ministro hanno consentito di disporre di un valido parallelo, anche per il rendiconto 2007 con la nuova classificazione.

Vanno sottolineati gli interventi normativi e regolamentari che proprio nel settore della vigilanza ed ispezioni sul lavoro sono stati recentemente adottati (è del 9 aprile il Regolamento attuativo della nuova normativa in materia).

La Corte, nella sede della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, ha in corso un'apposita indagine in una materia così delicata, anche in relazione all'emersione del lavoro "in nero". Nella presente relazione sono stati evidenziati i risultati ottenuti nel recente periodo, sia in termini di aziende ispezionate sia sotto il profilo delle sanzioni irrogate.

Le politiche del lavoro, per quanto distinte in "attive" e "passive" vedono spesso la coesistenza di strumenti appartenenti alle due tipologie.

Si attende un riordino degli ammortizzatori sociali, la cui riforma è prevista da ormai un decennio (si cita la previsione contenuta nell'Ordinamento "Lavoro" la legge n.144/1999), mentre fattori emergenziali hanno impegnato i C.d.R. competenti in complesse operazioni, anche al fine di reperire le necessarie risorse finanziarie.

Al riguardo, la Corte ha monitorato l'andamento del Fondo per l'occupazione, sia per le sue caratteristiche plurintervento e la sua peculiarità nel sistema degli strumenti contabili, sia per le sue finalizzazioni, che hanno risentito del notevole livello di "accantonamenti" che per il 2007 sono stati disposti sul Fondo (oltre 700 milioni di euro).

L'attuazione del "Protocollo sul Welfare" ha costituito, nelle sue componenti una parte rilevante delle attività, rappresentando del resto la quintessenza del quadro nel quale vanno attuate le Politiche del Lavoro.

Non vanno sottovalutati i problemi organizzativi, soprattutto in tema di avvalimento da parte del Ministero della solidarietà sociale degli uffici del Ministero del lavoro e previdenza sociale, problemi che non hanno trovato un'effettiva soluzione, salvo quella rappresentata dalla riunione delle due componenti, prevista dalla nuova normativa sui ministeri, che pure presenta ulteriori problematiche per il rapporto da costruire con la componente costituita dall'Ex Ministero della salute.

Sempre sotto il profilo organizzativo va sottolineato l'andamento ancora non a regime della Borsa Continua Nazionale del Lavoro e la *governance* sulle Agenzie Tecniche.

A quest'ultimo riguardo, la Corte ha approvato, nell'adunanza del 10 giugno 2008, la Relazione conclusiva della Sezione Centrale di controllo sulle Gestioni delle Amministrazioni dello Stato su "Attività di controllo e vigilanza – *governance* – del Ministero del lavoro e della previdenza sociale su Italia Lavoro S.p.A., che indica le problematiche connesse alla

realizzazione di un effettivo impianto di *governance*, nel contesto applicativo dei provvedimenti che hanno introdotto i canoni del “controllo analogo” che legittimano l’affidamento *in house* nei confronti della Società, in conformità con la giurisprudenza comunitaria e nazionale.

Va infatti individuato il giusto livello di equilibrio tra la *governance* e l’autonomia di gestione che contraddistingue una società per azioni.

Si segnala comunque l’esigenza di una adeguata riflessione su una configurazione della “Società in mano pubblica” che tale equilibrio possa garantire, non sottovalutando l’opzione di ridare valore alla figura dell’”Ente pubblico economico”.