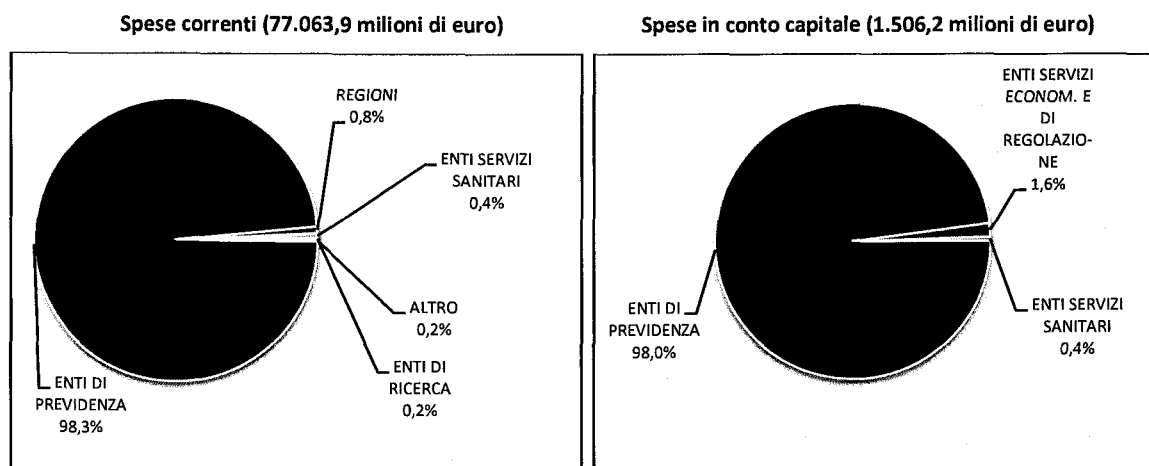


Tavola 4.11 - Stanziamenti iniziali di competenza per Titolo e natura della spesa (diretta e trasferita). Anni 2003-2009. Milioni di euro.

anno	TITOLO I - SPESE CORRENTI			TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		
	spesa diretta corrente	trasf.menti correnti	% transf.menti correnti	spesa diretta in conto capitale	trasf.menti in conto capitale	% transf.menti in conto capitale
2003	2.121,9	59.685,0	96,6	16,7	1.662,4	99,0
2004	2.260,8	62.560,9	96,5	19,0	1.460,3	98,7
2005	1.772,9	65.791,8	97,4	13,6	1.316,7	99,0
2006	1.794,9	70.147,6	97,5	8,3	1.271,5	99,3
2007	2.363,1	70.536,6	96,8	8,5	1.409,1	99,4
2008	2.379,0	76.093,4	97,0	11,2	1.782,3	99,4
2009	2.027,1	77.864,2	97,5	7,3	1.506,3	99,5

I trasferimenti risultano per la quasi totalità destinati ad Amministrazioni pubbliche, e in particolare agli Enti di previdenza (il 98,3 per cento delle spese correnti e il 98 per cento delle spese in conto capitale) al fine di finanziare le politiche previdenziali ed assistenziali poste a carico dello Stato per legge [Grafico 4.5].

Grafico 4.5 - Trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche. Stanziamenti iniziali di competenza. Anno 2009. Composizione percentuale.



Il 99,9 per cento dei trasferimenti in conto capitale e il 95,4 per cento dei trasferimenti di parte corrente è stato considerato ai fini della predisposizione degli stanziamenti per la legge di bilancio 2009 non rimodulabile [Tavola 4.12]. La classificazione della spesa per tipologia di autorizzazione è fortemente connotata da ulteriori attributi che vengono in fase di gestione generalmente interpretati come fattori di rigidità: l'88,1 per cento della spesa complessiva del Ministero è, infatti, individuata come onere inderogabile, il rimanente 11,8 per cento fattore legislativo e solo 0,1 per cento fabbisogno.

Lo 0,2 per cento delle spese di parte corrente è rappresentato dai consumi intermedi corrispondenti ad acquisti di beni e servizi. Tra queste rientrano le spese per commissioni, comitati o consigli, comprendenti quelle per consulenze. Il MLSPS presenta un utilizzo non trascurabile di tali spese, pari in media a 14,7 milioni di euro nel periodo 2003-2008 [Tavola 4.13]. Si tratta quasi esclusivamente di consulenze, con una quota tuttavia decrescente negli ultimi anni. Le consulenze rappresentano nel 2008 il 3,5 per cento dei consumi intermedi del MLSPS, mentre il complesso dei ministeri registra una percentuale dello 0,8 per cento. La differenza è risultata ancor più rilevante nel passato, in particolare per l'anno 2005 con una percentuale del 7,3 per cento per il Ministero contro una percentuale dello 0,7 per cento per il complesso dei ministeri. Il fenomeno, in parte ridimensionatosi nel 2006, tende ad una riduzione del ricorso a tale tipologia di spesa. La riduzione è il risultato dei tagli che questa tipologia di spesa ha subito normativamente dal 2005 in poi¹⁵⁷.

Tavola 4.12 - Stanziamenti iniziali di competenza distinti per spesa rimodulabile o non rimodulabile. Anno 2009. Composizione percentuale.

TITOLO E CATEGORIA ECONOMICA	Stanziamenti iniziali di competenza		Totale
	Non Rimodulabile	Rimodulabile	
TITOLO I - SPESE CORRENTI	99,7	0,3	100,0
Redditi da lavoro dipendente	100,0	-	100,0
Consumi intermedi	8,5	91,5	100,0
Imposte pagate sulla produzione	100,0	-	100,0
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	99,9	0,1	100,0
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	98,4	1,6	100,0
Trasferimenti correnti a imprese	-	100,0	100,0
Trasferimenti correnti a estero	100,0	-	100,0
Interessi passivi e redditi da capitale	-	-	-
Poste correttive e compensative	-	-	-
Altre uscite correnti	97,2	2,8	100,0
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	94,9	5,1	100,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	0,0	100,0	100,0
Contributi agli investimenti	95,4	4,6	100,0
Contributi agli investimenti ad imprese	-	-	-
Altri trasferimenti in conto capitale	-	100,0	100,0
Acquisizioni di attività finanziarie	-	-	-
Totale complessivo	99,6	0,4	100,0

Tavola 4.13 - Spese per commissioni, comitati e consigli. Anni 2003-2008. Milioni di euro e incidenza percentuale.

SPESE PER COMMISSIONI, COMITATI E CONSIGLI	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali						
Spese per consumi intermedi per Commissioni, Comitati e Consigli	9,9	21,6	17,0	15,3	14,8	9,5
di cui % per esperti esterni e altre consulenze	99,7	96,1	96,1	79,5	85,9	89,6
% sul totale dei consumi intermedi del Ministero	3,1	7,7	7,3	5,8	4,7	3,5

¹⁵⁷ Tra i vari provvedimenti legislativi che hanno interessato la materia si segnalano le leggi finanziarie: legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1 comma 11; legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1 comma 9 e 10; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1 comma 404; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3 comma 58.

4.1.5 - La rappresentazione dei dati di bilancio e l'analisi della spesa

Le classificazioni per natura economica e funzionale della spesa rappresentano uno strumento di analisi utile a una corretta rappresentazione dei dati di bilancio, se applicate secondo criteri comuni e uniformi per la totalità delle amministrazioni e all'interno di queste per i diversi capitoli di spesa. Un'analisi degli attributi classificatori dei capitoli di bilancio presenti nella legge di bilancio 2009 ha permesso di individuare per i capitoli relativi al MLSPS spazi di miglioramento per assicurare una più chiara rappresentazione delle finalità della spesa.

Dal lato della classificazione funzionale COFOG si segnala il ricorso frequente a classi residuali (non altrimenti classificabile), piuttosto che a una specificazione che pur sembrerebbe possibile attraverso una semplice analisi della denominazione del capitolo. E' il caso di diversi capitoli del bilancio relativi alla salute che, genericamente attribuiti a "Sanità non altrimenti classificabile" o "Servizi di sanità pubblica", meriterebbero un ulteriore affinamento classificatorio. Lo stesso accade per molti capitoli del bilancio relativi a lavoro e solidarietà sociale, per i quali si ricorre genericamente alle classi "Affari generali del lavoro", "Affari economici non altrimenti classificabili" o "Protezione sociale non altrimenti classificabile", quando sarebbe possibile effettuare una più specifica attribuzione, individuando la natura del beneficiario finale dell'intervento (utilizzando classi più specifiche del tipo "Disoccupazione", "Invalidità", "Famiglia" o "Affari generali del lavoro" nel caso di benefici alle imprese). La scarsa distinzione può derivare anche dalla presenza massiccia di capitoli "calderone" che includono interventi di varia natura; dal punto di vista della migliore precisione degli attributi queste difficoltà sono superabili identificando le categorie più specifiche da attribuire ai singoli piani gestionali.

Inoltre, nel processo di unificazione di ministeri precedentemente separati, i capitoli di bilancio relativi alle spese di personale e al funzionamento di carattere generale hanno perso la loro caratterizzazione legata alla funzione "Sanità"; i capitoli, infatti, presentano attualmente l'attribuzione congiunta alle classi "Affari generali del lavoro" e "Protezione sociale non altrimenti classificabile", mentre necessiterebbero di un'ulteriore attribuzione alla classe "Sanità non altrimenti classificata", per non perdere la quota relativa alla funzione di coordinamento nel settore salute svolta dal Ministero. Ciò si ripercuote anche alla classificazione per Programmi, dato che le risorse destinate alle strutture periferiche in materia di lavoro sono state attribuite tutte al programma "Servizi e affari generali"¹⁵⁸.

In alcuni casi marginali si è infine osservato l'assegnazione di una categoria economica non sempre convincente. Si segnala, ad esempio, il caso del Fondo per l'occupazione che, destinato a finanziare sia interventi a sostegno del reddito, sia interventi di politiche attive e passive del lavoro, è classificato come spesa in conto capitale, anche se la natura della spesa è corrente. Inoltre, la categoria *Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche* è spesso alimentata da capitoli che, secondo la loro denominazione, possono comprendere spesa erogata a soggetti sia pubblici sia privati.

¹⁵⁸ Secondo i criteri suggeriti dalla Ragioneria generale dello Stato nelle circolari sulle previsioni di bilancio 2008 e 2009, tali risorse dovrebbero invece essere puntualmente attribuite ai Programmi di pertinenza.

4.2 - Primi approfondimenti su alcuni aspetti caratteristici della spesa dell'amministrazione

4.2.1 - Il quadro degli interventi più recenti

Il Ministero ha presentato nel 2008 il *Libro verde sul futuro del modello sociale*, con l'intenzione di "avviare un dibattito pubblico sul futuro del sistema di Welfare in Italia nella speranza di pervenire a soluzioni quanto più condivise dagli attori istituzionali, politici e sociali concorrendo in tal modo alla stessa coesione nazionale", e a seguire nel 2009 il *Libro bianco sul futuro del modello sociale* finalizzato a disegnare l'avvio della "costruzione di un nuovo modello sociale alla ricerca di percorsi virtuosi di protezione sociale idonei a garantirne, in termini di crescita e sviluppo, la piena sostenibilità". Il Libro verde mette in evidenza che gli standard qualitativi dei servizi essenziali risultano spesso essere disattesi e che esiste uno squilibrio a favore della componente pensionistica previdenziale. Ne risultano penalizzati altri ambiti rilevanti, come la sanità, e soprattutto la componente assistenziale.

I fenomeni demografici che caratterizzano l'Italia (bassa natalità e invecchiamento della popolazione) spingono verso una ridefinizione delle priorità. In prospettiva la spesa sanitaria pone problemi di sostenibilità e necessità, oltre che di politiche correttive e di riequilibrio, del superamento di una serie di inefficienze. La spesa previdenziale, anche se le proiezioni di lungo termine evidenziano la stabilizzazione dell'incidenza sul PIL della spesa pensionistica, nel breve sottrae risorse alle altre funzioni di protezione sociale, necessarie a proteggere gli individui anche nella parte attiva della loro vita, oltre che a funzioni di stabilizzazione anticiclica dell'economia e per la promozione dell'occupazione. Proprio in tale ambito risultano deboli le tutele attive dei disoccupati caratterizzate da servizi pubblici per l'impiego carenti, un sistema normativo incompleto e frammentato in tema di sostegno del reddito, investimenti nella formazione iniziale e continua non sempre efficaci in termini di reinserimento lavorativo.

Il settore previdenziale è stato interessato, nel 2007, da interventi, che hanno previsto, oltre a misure sulle pensioni di importo basso, la rimodulazione dei criteri di uscita per le pensioni di anzianità, i cui effetti si dispiegano lungo l'arco di diversi anni¹⁵⁹. E' in corso di attuazione quanto previsto dalla sentenza della Corte di giustizia europea in materia di equiparazione dell'età di accesso al pensionamento tra uomini e donne nel pubblico impiego. Non si registrano ulteriori modifiche normative significative in questo ambito, ma si registra un ampio dibattito sullo stato di avanzamento dello sviluppo della previdenza complementare.

Nell'ambito dell'assistenza sociale, con il sopravvenire della crisi economica sono state introdotte diverse misure finalizzate a fornire sostegno alle famiglie a basso reddito e a coloro che perdono il lavoro. Tra le numerose azioni puntuali di sostegno alle famiglie figurano il cosiddetto bonus famiglia (un assegno monetario a favore di famiglie a basso reddito) e la carta acquisti (*social card*)¹⁶⁰. Sebbene entrambe le misure siano a carico del Ministero dell'economia e finanze, il MLSPS

¹⁵⁹ Legge 24 dicembre 2007 n. 247 recante Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale.

¹⁶⁰ Con i provvedimenti anticrisi contenuti nel decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, recante "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale", convertito con modificazioni in legge 28 gennaio 2009, n. 2 e dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" convertito con modificazioni in legge 6 agosto 2008, n. 133. Gli stanziamenti più rilevanti sono destinati al bonus famiglia per circa 2,4 miliardi di euro, rideterminato in 2,1 miliardi di euro in sede di decreto legge 28 aprile 2009, n. 39; quelli destinati alle altre misure sono circa 850 milioni di euro.

ha un rilevante ruolo di indirizzo, coordinamento e controllo.

Per quanto attiene, invece, ai lavoratori, le iniziative si sono concentrate sull'incremento della dotazione di risorse disponibili per estendere gli strumenti di tutela del reddito in caso di sospensione dal lavoro o di disoccupazione e gli ammortizzatori sociali in deroga, destinati anche a lavoratori atipici e temporanei¹⁶¹. In questo quadro, è stato inoltre raggiunto un accordo tra Stato e Regioni per ulteriormente rafforzare il sistema di ammortizzatori sociali, riprogrammando a favore di tale finalità risorse del fondo aree sottoutilizzate in azione congiunta con risorse del fondo sociale europeo, per la parte di riqualificazione e formazione professionale. Complessivamente, ciò ha indirizzato risorse per un ammontare pari a circa 8 miliardi di euro variamente distribuite nel biennio 2009-2010, le quali includono anche gli oneri per la contribuzione figurativa oltre a quelli destinati alle predette politiche attive congiunte di riqualificazione e formazione professionale.

Su entrambi i fronti gli interventi previsti si configurano essenzialmente come misure d'emergenza che ancora non consentono di superare la frammentazione e l'assenza di criteri uniformi sulla copertura e sull'accesso da parte dei beneficiari, che si inseriscono in un sistema caratterizzato da una stratificazione di strumenti e di misure storicamente accumulate per specifiche categorie di individui e/o lavoratori.

4.2.2 - Il Fondo per l'occupazione

Il Fondo per l'occupazione¹⁶², che ricopre un ruolo rilevante nell'ambito delle misure anche più recenti volte in particolare a sostenere il reddito in caso di sospensione o perdita del lavoro, è caratterizzato da una forte accumulazione di residui che potrebbe indicare l'esistenza di margini di riprogrammazione per destinare, nell'ambito della stessa finalità, risorse rimaste inutilizzate alle nuove esigenze che vengono a manifestarsi nel corso del tempo.

Il Fondo per l'occupazione è stato istituito nel 1993 al fine di finanziare misure straordinarie di politica attiva del lavoro intese a sostenere i livelli occupazionali ed è alimentato da risorse autorizzate per fattore legislativo e annualmente rifinanziate, solitamente tramite la legge finanziaria¹⁶³.

La normativa che regola il Fondo per l'occupazione è complessa e variegata¹⁶⁴. Nel tempo, il Fondo per l'occupazione è andato a finanziare una vasta tipologia di interventi, raggruppabili in sintesi come segue:

- Ammortizzatori sociali (inclusa la relativa contribuzione figurativa) in deroga alla normativa vigente e altri interventi a sostegno del reddito (esclusi quelli connessi a diritti soggettivi);
- Interventi in favore di lavoratori impegnati in attività socialmente utili (LSU) e attività di pubblica utilità (LPU);
- Riduzioni e sgravi contributivi;

¹⁶¹ Per un ammontare pari a 600 milioni di euro secondo l'articolo 2, comma 36 della legge 22 dicembre 2008, n.203 e aggiuntivi 900 milioni di euro su l'arco del triennio 2009-2011 secondo l'articolo 19 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185.

¹⁶² Recentemente, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera a) del decreto legge n. 185/2008, convertito con legge n. 2/2009, il Fondo è stato inglobato nel Fondo sociale per occupazione e formazione.

¹⁶³ Art. 1 comma 7 del decreto legge 20 maggio 1993, n. 148 convertito, con modificazioni, in legge 19 luglio 1993, n. 236.

¹⁶⁴ La legge istitutiva del 1993 prevedeva che le misure fossero attivate attraverso l'erogazione di incentivi ai datori di lavoro per ogni unità lavorativa occupata a tempo pieno, al fine di garantire l'inserimento sia di lavoratori svantaggiati, sia di lavoratori in aree di crisi. Il ministero competente, sentite le commissioni regionali per l'impiego, stipula convenzioni con consorzi di Comuni e con enti, società, cooperative o consorzi pubblici e privati, di comprovata esperienza e capacità tecnica, nonché con gli enti gestori dei fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, per progettare modelli e strumenti di gestione attiva della mobilità e dello sviluppo di nuova occupazione, anche delineando metodi di valutazione della fattibilità dei progetti e dei risultati conseguiti.

- Interventi in favore dei Servizi per l'impiego;
- Interventi in materia di formazione e riqualificazione professionale¹⁶⁵.

I destinatari di tali interventi sono sia i lavoratori sia le imprese e le erogazioni possono avvenire in modo diretto e soprattutto indirettamente attraverso Enti di previdenza, Comuni, Province, Regioni, enti pubblici o privati promotori di programmi di formazione professionale, ecc.

Gli strumenti di intervento finanziati dal Fondo per l'occupazione sono comuni anche a altri capitoli di bilancio del MLSPS. In base agli stanziamenti iniziali autorizzati dalla legge di bilancio 2009 erano disponibili per le finalità sopramenzionate complessivamente 2.773,7 milioni di euro, di cui il Fondo per l'occupazione rappresentava il 51,8 per cento. La parte restante era costituita in gran parte dal capitolo 2402 "Oneri relativi ai trattamenti di mobilità dei lavoratori e di disoccupazione" per il 46,1 per cento degli stanziamenti. Gli altri capitoli sono relativi a: contratti di solidarietà; fondo da destinare ad interventi di sostegno dell'occupazione; interventi specifici a sostegno del reddito e dell'occupazione indirizzati a particolari categorie professionali, come giornalisti professionisti, pubblicisti e praticanti dipendenti da imprese editrici di giornali quotidiani, o personale del settore del trasporto aereo. I successivi provvedimenti presi nel corso del 2009 a fronte della crisi economica hanno aumentato la dotazione del Fondo per il biennio 2009-2010 e coinvolto ulteriori risorse non necessariamente transitanti per il Fondo.

Il Fondo per l'occupazione è inserito nella missione denominata *Politiche per il lavoro* ma ripartito tra due programmi e, contestualmente, due capitoli:

- il capitolo 7207 inserito nel programma *Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro* classificato secondo la funzione COFOG "Disoccupazione (10.5.1)";
- il capitolo 7206 inserito nel programma *Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione ed al reddito* e classificato secondo la funzione COFOG "Affari generali del lavoro (4.1.2)".

Questi programmi sembrano voler distinguere tra le politiche attive e le politiche passive del mercato del lavoro, anche se i confini di tali ambiti non sono ben definiti. Generalmente, le politiche attive sono destinate a prevenire situazioni di disoccupazione di lunga durata sviluppando il mercato del lavoro attraverso, ad esempio, la formazione professionale, i servizi all'impiego o l'erogazione di incentivi alle imprese finalizzati a nuove assunzioni o a favorire l'autoimprenditorialità, mentre le politiche passive intervengono quando l'evento disoccupazione si è già manifestato e sono rivolte al lavoratore piuttosto che all'impresa o ai servizi per l'impiego. Ad una prima analisi il programma *Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro* sembra riferirsi alle politiche attive e il programma *Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione ed al reddito* a quelle passive; ma, le categorie funzionali attribuite ai capitoli non sembrano del tutto coerenti con tale interpretazione.

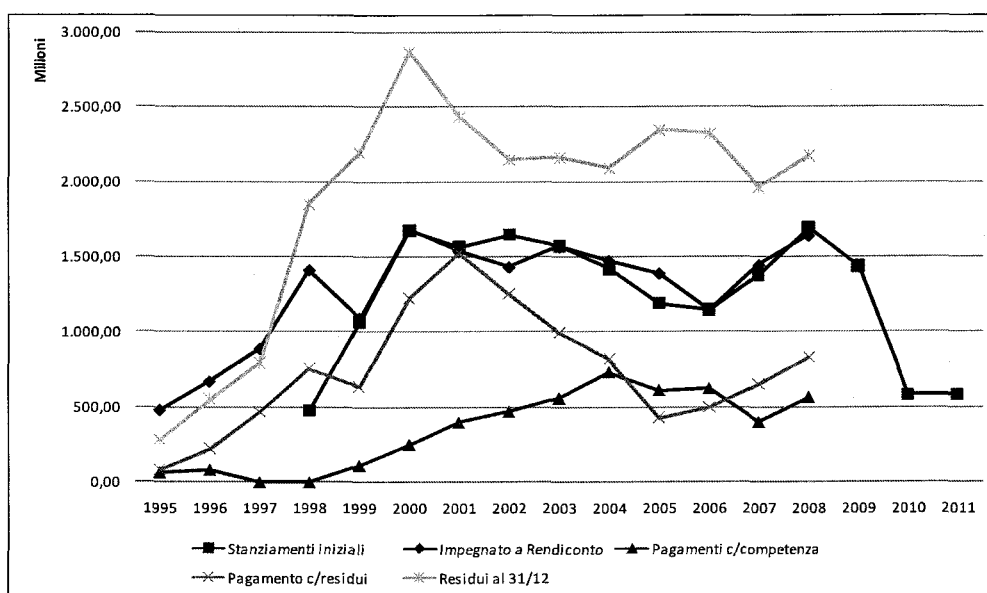
Entrambi i capitoli figurano attualmente come spese in conto capitale (categoria economica *Contributi agli investimenti - trasferimenti ad enti di previdenza e di assistenza sociale*), anche se prevale tra le varie funzioni quella di sostegno al reddito, che per natura è di parte corrente. La ricostruzione della storia gestionale dei capitoli di bilancio intestati al Fondo per l'occupazione, effettuata a partire dall'esercizio finanziario 1995, ha fatto rilevare diverse scelte di classificazione cambiate nel corso del tempo in merito sia alla categoria economica, sia alla classificazione

¹⁶⁵ Gli interventi in materia di formazione e riqualificazione professionale costituiscono una quota non significativa del Fondo per l'occupazione, e comunque residuale. Eventuali interventi di questo tipo non vanno confusi con quelli più generali in materia di formazione che sono finanziati prevalentemente attraverso il Fondo di rotazione - Fondo Sociale Europeo e il nuovo "Fondo Sociale per l'Occupazione e la Formazione" istituito dall'art.18, comma 1, lettera a) del decreto legge n. 185/2008 convertito con modificazioni dalla legge 2/2009, con risorse trasferite con delibera CIPE n. 2 del 6 marzo 2009. La formazione e la riqualificazione professionale sono altresì previste dall'art.1 del decreto legge 1 luglio 2009, n.78.

funzionale. Il Fondo è stato considerato spesa di parte corrente fino al 1998, anno in cui il Fondo viene ripartito in due capitoli, uno di parte corrente e uno in conto capitale, per poi, negli anni a seguire, essere accorpato in un unico capitolo in conto capitale fino al 2007; dal 2007 in poi si torna all'utilizzo di più capitoli, tre per il 2008 e due per il 2009 sempre in conto capitale.

Si osserva, a partire dal 1998, un notevole accumulo annuale di residui. Nonostante l'elevata capacità di impegno, che annualmente assorbe la totalità degli stanziamenti, i pagamenti in conto competenza risultano esigui rispetto agli impegni a rendiconto e i pagamenti in conto residui superiori a quelli in conto competenza (ma comunque esigui). Ciò contribuisce a determinare una somma complessiva di pagamenti inferiori alla massa spendibile¹⁶⁶ e un ammontare di residui ben superiore agli stanziamenti annuali [Grafico 4.6].

Grafico 4.6 - Fondo per l'occupazione. Anni 1995-2011. Milioni di euro.



Dal 2005 in poi, parte degli impegni assunti sono caduti in perenzione. Il fenomeno è particolarmente rilevante nel 2007 a seguito delle modifiche apportate ai termini di conservazione dei residui in conto capitale da 7 a 3 anni (ai sensi dall'art. 3, comma 36, della legge 24 dicembre 2007, n. 244). Nel 2008, la perenzione ha interessato circa il 33,4 per cento dei residui iniziali. A fine giugno 2009 la massa di residui perenti risultava pari a 913,1 milioni di euro ed è molto limitata (circa il 3 per cento) la quota di richieste di reinscrizione [Tavola 4.14].

¹⁶⁶ La massa spendibile è l'insieme delle risorse finanziarie utilizzabili dall'amministrazione durante l'esercizio, costituite dagli stanziamenti definitivi di competenza e dal totale dei residui iniziali accertati.

Tavola 4.14 - Fondo per l'occupazione. Residui perenti per esercizio finanziario di perenzione e massa dei residui perenti. Anni 2003-2008. Milioni di euro.

Esercizio di provenienza	Residui perenti	Domande di reiscrizione	Domande di reiscrizione in attesa di convalida	% perenzioni su residui iniziali
2003	-	-	-	-
2004	-	-	-	-
2005	88,2	0,3	-	4,2
2006	54,0	12,2	-	2,3
2007	775,9	15,8	15,8	33,4
2008	23,3	-	-	1,2
Totale	941,4	28,3		
Massa residui perenti a fine giugno 2009	913,1			

A fine marzo 2009, i residui rimasti da pagare erano complessivamente 2.176,5 milioni di euro riferiti [Tavola 4.15] per:

- 77,3 milioni di euro agli esercizi 1995, 1996 e 1997, non andati in perenzione in quanto "tutelati" da una specifica norma (il decreto legge 16 maggio 1994, n. 299 convertito in legge 19 luglio 1994, n. 451);
- 253,0 milioni di euro al 2006, che dovrebbero andare in perenzione nel 2010 per la parte non pagata entro il 2009;
- 766,7 milioni di euro al 2007;
- 1.079,6 milioni di euro al 2008¹⁶⁷.

In particolare, l'art. 12, commi 4 e 5 del suddetto D.L. 299/1994 convertito dalla legge 451/1994 stabiliva che al fine di consentire il pagamento rateale dei contributi a carico del Fondo negli anni 1994-1997 non si dovessero applicare i termini di perenzione alle somme iscritte in conto residui (in deroga alle disposizioni di cui all'art. 36, primo comma, del regio decreto 2440/1923 e successive modificazioni). A distanza di anni non è tuttavia ben chiaro il motivo per cui non sia stata attivata la procedura della prescrizione decennale per i residui degli anni 1995-1997.

¹⁶⁷ A fine luglio 2009 il bilancio per l'esercizio finanziario 2009 in fase gestionale presenta residui rimasti da pagare per 2.186,5 milioni di euro articolati per esercizio di provenienza come segue:

- 77,3 milioni di euro per il 1995, 1996 e 1997;
- 253 milioni di euro per il 2006;
- 766,7 milioni di euro per il 2007;
- 1089,5 milioni di euro per il 2008.

Non si è proceduto ad un aggiornamento di tutte le elaborazioni presentate data la poca rilevanza delle modifiche intervenute.

Tavola 4.15 - Fondo per l'occupazione. Residui per esercizio di provenienza. Anni 2003-2008. Milioni di euro.

Esercizio di provenienza	anno 2003	anno 2004	anno 2005	anno 2006	anno 2007	anno 2008	anno 2009
1995	203,4	202,9	201,0	102,9	43,3	43,3	43,3
1996	32,9	21,9	21,5	20,9	20,9	20,9	20,9
1997	31,9	17,1	13,6	13,1	13,1	13,1	13,1
1998	123,4	94,3	89,1	0,0			
1999	142,1	126,1	124,5	117,2			
2000	269,0	114,2	87,2	85,6	81,7		
2001	383,4	305,9	259,5	236,0	230,6		
2002	961,2	271,6	125,5	108,9	104,5		
2003		1.010,8	422,3	361,7	271,7		
2004			746,6	526,3	422,7		
2005				779,2	612,3	477,6	
2006					521,8	360,1	253,0
2007						1.048,1	766,7
2008							1.079,6
Totale	2.147,2	2.164,9	2.090,7	2.351,9	2.322,5	1.963,0	2.176,5

Un esame per tipologia di creditore mostra che la maggior parte dei residui, l'83,5 per cento, è costituito da impegni verso Enti di previdenza, a cui sono d'altra parte trasferite la maggior parte delle risorse con decreti d'impegno generici [Tavola 4.16].

Tavola 4.16 - Fondo per l'occupazione. Residui rimasti da pagare al 2009 per esercizio di provenienza e tipologia di creditore. Anni 1995-2009(*). Milioni di euro.

Esercizio di provenienza	Enti di previdenza	Enti di previdenza e Regioni	Amministrazioni pubbliche diverse dagli Enti di previdenza	Italia Lavoro Spa	Imprese	Creditori vari	Totale complessivo
1995	22,1				0,0	21,2	43,3
1996	3,1		2,1		12,6	3,0	20,9
1997			2,8		8,4	1,8	13,1
2006	238,8			13,8			252,6
2007	678,1		72,4	16,3			766,7
2008	517,0	73,3	17,1	43,4	0,3		651,1
Totale	1.459,1	73,3	94,3	73,5	21,4	26,0	1.747,6

(*) I dati per il 2008 non coincidono con quelli della Tavola 4.15 perché osservati in momenti gestionali diversi.

Rilevante è la quota dei residui con movimentazione di cassa nulla (cioè con "emesso" pari a zero) [Tavola 4.17], che per gli anni più lontani interessa soprattutto imprese o datori di lavoro. L'assenza di movimentazione suggerisce margini per un'eventuale riprogrammazione, tanto più se le imprese che hanno beneficiato di impegni in anni passati non hanno mai usufruito delle somme messe a disposizione (come appare da un esame analitico degli atti di impegno).

Tavola 4.17 - Fondo per l'occupazione. Residui rimasti da pagare al 2009 riferiti a impegni con emesso nullo per esercizio di provenienza e natura del creditore. Anni 1995-2009. Milioni di euro.

Anni	Enti di previdenza	Amministrazioni pubbliche diverse dagli Enti di previdenza	Italia Lavoro Spa	Imprese	Creditori vari	Totale complessivo	% rispetto al totale dei residui rimasti da pagare
1995				0,0	18,6	18,6	42,9
1996				7,7	2,6	10,3	49,5
1997		2,7		7,7		10,4	80,0
2006	7,7					7,7	3,0
2007	678,1	72,2	6,2			756,5	98,7
2008	517,0	15,0	20,9	0,3		553,2	85,0
Totale	1.202,8	89,9	27,1	15,8	21,2	1.356,8	77,7

Per gli impegni interessati da diverse erogazioni nel corso degli anni, la percentuale media di impegno rimasto da pagare è presentata nella Tavola 4.18. La percentuale media più alta di impegni non pagati è quella rilevata per gli impegni presi con gli Enti di previdenza, se si escludono gli impegni verso Italia Lavoro S.p.a. e le voci non disponibili i cui importi risultano essere poco rilevanti.

Non è stato possibile disporre dell'informazione relativa alle date dei pagamenti per verificare il loro stato e meglio valutare le eventuali caratteristiche ricorrenti. L'analisi delle date di movimentazione potrebbe inoltre fornire elementi per capire se per i prossimi anni ci siano motivi di credere che impegni presi, in particolare per gli anni 1995, 1996 e 1997, possano essere ancora movimentati.

Tavola 4.18 - Fondo per l'occupazione. Residui rimasti da pagare al 2009 riferiti a impegni con emesso non nullo per esercizio di provenienza e natura del creditore. Valori assoluti in milioni di euro e incidenza media dell'impegno rimasto da pagare.

Esercizio di provenienza		Enti di previdenza	Enti di previdenza e Regioni	Amministrazioni pubbliche diverse dagli Enti di previdenza	Italia Lavoro Spa	Imprese	Creditori vari	Totale complessivo
		1995	% media di impegno rimasto da pagare	50,4%				17,0%
	Disponibilità dell'impegno (residui)	22,1				0,0	2,6	24,8
1996	% media di impegno rimasto da pagare	15,4%		34,4%		21,7%	6,1%	19,8%
	Disponibilità dell'impegno (residui)	3,1		2,1		4,9	0,4	10,6
1997	% media di impegno rimasto da pagare			4,4%		20,3%	24,6%	18,2%
	Disponibilità dell'impegno (residui)			0,1		0,7	1,8	2,6
2006	% media di impegno rimasto da pagare	24,2%			62,6%			23,1%
	Disponibilità dell'impegno (residui)	231,1			13,8			244,9
2007	% media di impegno rimasto da pagare			0,1%	72,5%			9,7%
	Disponibilità dell'impegno (residui)			0,1	10,0			10,2
2008	% media di impegno rimasto da pagare		63,3%	3,6%	68,1%			10,4%
	Disponibilità dell'impegno (residui)		73,3	2,1	22,5			97,9
% media di impegno rimasto da pagare totale		12,8%	63,3%	6,0%	68,7%	18,2%	17,9%	16,4%
Disponibilità dell'impegno (residui) totale		256,3	73,3	4,4	46,3	5,6	4,9	390,9

I singoli atti di impegno forniscono informazioni anche sull'oggetto della spesa. Nel sistema

informativo, la specificazione non segue però uno standard e quindi non è sempre immediato o possibile individuare le tipologie di intervento corrispondenti: l'informazione fornita può essere la legge di riferimento, a volte senza alcuna specificazione di articolo e comma, ma può anche essere rappresentata dalla tipologia di intervento senza alcun riferimento normativo. Si è effettuata una riclassificazione nel tentativo di evidenziare i principali strumenti di intervento, senza pretesa di esaustività. Il risultato di tale lavoro rileva che i residui riferiti ad anni più lontani riguardano prevalentemente contributi o incentivi all'impresa (contributi di solidarietà, convenzioni e altri incentivi) da pagare direttamente al beneficiario o indirettamente tramite gli Enti di previdenza. Risultano, infatti, per gli impegni assunti nel 1995 circa 22 milioni di euro di residui verso gli Enti previdenziali e 21 milioni verso le imprese e creditori vari (assimilabili, data la natura della misura, alle imprese). Per impegni assunti nel 1996, i residui presentano invece una composizione diversa: sono pari a 2 milioni di euro verso gli Enti previdenziali e 12 verso le imprese. Per impegni assunti nel 1997 i residui sono 8 milioni di euro verso le imprese.

La maggior parte dei trasferimenti del Fondo vengono effettuati a favore di Enti di previdenza e in particolare dell'INPS, sebbene siano indicate nel sistema informativo alcune attribuzioni miste che non consentono di distinguere la quota parte degli enti interessati. Complessivamente, i residui rimasti da pagare intestati a "INPS", "INPS e INPGI" e "INPS e Regioni", sono 1.532 milioni di euro di cui: 22,1 milioni di euro per il 1995; 3,1 milioni per il 1996; 238,8 milioni per il 2006; 678,1 milioni per il 2007 e 590,3 milioni per il 2008 [Tavola 4.19].

Dal 1998 in poi il Ministero si è avvalso in misura prevalente dell'INPS per l'erogazione indiretta di tutti i contributi ai lavoratori ed ai datori di lavoro, attraverso la stipula di convenzioni o circolari ministeriali. Tale gestione indiretta ha introdotto nel tempo notevoli complessità procedurali: mentre in precedenza venivano assunti impegni derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate nei confronti dei singoli aventi diritto, da allora sono registrati impegni "generici" a favore dell'INPS ad inizio anno, indipendentemente dall'andamento della gestione negli anni precedenti.

I capitoli di spesa destinati al Fondo per l'occupazione non sono suddivisi in piani gestionali tali da poter individuare le diverse tipologie di intervento; ciò rende il monitoraggio della spesa indistinto e non consente una verifica puntuale degli strumenti finanziati e dei beneficiari, se non in tempi lunghi.

Tavola 4.19 - Fondo per l'occupazione. Residui intestati a Inps rimasti da pagare al 2009 per esercizio di provenienza e oggetto della spesa. Anni 1995-2009. Milioni di euro.

Esercizio di provenienza per oggetto della spesa	INPS	INPS E INPGI	INPS E REGIONI	Totale complessivo
1995	19,6	2,6		22,1
CONTRIBUTO DI SOLIDARIETA' L.236/93	19,6			19,6
CONTRIBUTO L.236/93		2,6		2,6
1996	2,6	0,5		3,1
CONTRIBUTO L.236/93	2,6			2,6
ART.6 COMMI 3 E 4 D.L.510/96		0,5		0,5
2006	238,8			238,8
D.L. 108/2002 CONVERT. L.172/2002	19,9			19,9
ART 41 COMMA 8 L.289/2002	6,4			6,4
PROROGHE CIGS, MOBILITA' E DS ART. 1 CO. 410 L. 266-05	199,7			199,7
ART.1 COMMI DA 1 A 10 D.L. 68/06 CONV. L.127/06	1,3			1,3
CONTRATTI DI SOLIDARIETA'	11,5			11,5
2007	678,1			678,1
D.L. 108/2002 CONVERT. L.172/2002	28,3			28,3
ART 41 COMMA 8 L.289/2002	6,4			6,4
ART 50 COMMI 1 2 6 L.289/2002	23,0			23,0
ART.1 COMMI DA 1 A 10 D.L. 68/06 CONV. L.127/06	2,6			2,6
ART 1 COMMA 1156 L.296/2006	45,0			45,0
ART.1 CO.1190 E CO.1191 L.296-06	345,4			345,4
ART. 2 COMMA 521 L. 244-2007	60,0			60,0
ART. 2 COMMA 525 L. 244-2007	45,0			45,0
ASU	85,4			85,4
MOBILITA' CIG DISOCCUPAZIONE	37,0			37,0
2008	517,0		73,3	590,3
ART. 1-BIS C. 3 LETT. A) DL N. 249/04 CON. L. 291/04	64,0			64,0
ART. 2 COMMA 521 L. 244-2007	388,0			388,0
ART. 2 COMMA 523 L. 244-2007	45,0			45,0
ART. 2 COMMA 531 L. 244-2007	20,0			20,0
ASU			73,3	73,3
Totale complessivo	1.456,0	3,1	73,3	1.532,4

Le risorse del Fondo per l'occupazione che passano per l'INPS vengono gestite dall'ente nell'ambito della *Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali* (INPS-GIAS); il rendiconto generale di tale gestione presenta la situazione dei crediti verso lo Stato e ne evidenzia la normativa di riferimento e l'ambito di intervento coperto. A partire da tali informazioni è stato possibile per gli anni dal 2004 al 2007 (ultimo disponibile), individuare lo stock di crediti al 31 dicembre di ogni anno che l'INPS vanta verso lo Stato afferente al Fondo per l'occupazione secondo la natura dell'intervento.

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.20 - INPS. Fondo per l'occupazione. Consistenza al 31 dicembre dei crediti verso lo Stato. Anni 2004-2007.
Migliaia di euro.

Tipologia di intervento	Crediti al			
	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007
PER LA COPERTURA ONERI PENSIONISTICI	97.142	90.433	242.225	92.197
contribuzione figurativa				
art 78 comma 22 legge 388/2000	9.250	9.250	9.250	9.250
cumulo periodi contributivi				
art 3 art 4 D.L. 108/2002 convertito in legge 172/2002	2.591	3.442	2.670	2.424
pensionamenti anticipati				
art 2 comma 2 D.I. 21 maggio 1998	83.944	75.151	52.951	60.962
art 4 comma 27 legge 608/1996 e successive modificazioni e integrazioni	-	-	173.476	14.431
rivalutazione anzianità contributiva				
art 78 comma 23 legge 388/2000	1.357	2.590	3.878	5.130
PER IL MANTENIMENTO DEL SALARIO	105.002	123.240	164.283	292.222
disoccupazione				
art 1 commi 3 5 8 D.L. 510/1996 convertito in legge 608/1996	-	283	-	-
inserimento e reinserimento professionale				
Decreto direttoriale del Min del lavoro 668 del 18 marzo 2005	-	-	1.220	11.064
inserimento e reinserimento lavorativo a livello territoriale (Piemonte)	303	1.018	1.177	5.122
inserimento professionale				
art 81 comma 8 legge 448/1998	7.218	4.501	1.281	385
integrazione salariale				
art 41 comma 9 legge 289/2002	2.679	4.022	676	367
integrazione salariale straordinaria e ordinaria				
art 46 legge 144/1999 e successive modificazioni e art 1 comma 3 bis legge 291/2004	-	326	-	-
integrazione salariale straordinaria in proroga				
art 1 comma 1 legge 291/2004 e successive modificazioni	-	-	-	27.880
LPU borse lavoro				
art 26 comma 2 3 legge 196/1997	634	21	-	-
LSU				
art 4 comma 1 D.L.gs. 81/2000	-	762	1.969	-
art 50 comma 4 legge 289/2002	533	1.100	120	1
art 8 comma 4 Di 21 maggio 1998	-	-	21	-
attività socialmente utili dal 1° luglio 2001	47.096	48.072	86.353	71.333
mobilità e disoccupazione e integrazione salariale				
art 4 comma 12 OPCM 3540/2006	-	-	305	75
mobilità e disoccupazione e integrazione salariale straordinaria				
art 2 comma 1 lett. A) b) c) D.L. 158/2001 convertito in legge 248/2001	23.239	-	-	-
mobilità e disoccupazione speciale				
art 1bis comma 4 legge 251/2001	51	-	-	-
art 24 comma 4 legge 196/1997	-	41.317	-	41.317
mobilità e disoccupazione speciale e integrazione salariale straordinaria				
art 1 comma 115 legge 311/2004 e successive modificazioni	-	-	-	18.919
art 1 comma 1190 legge 296/2006	-	-	-	60.731
art 45 comma 10 legge 144/1999	337	452	354	352
mobilità e integrazione salariale straordinaria				
art 1 bis comma 1 legge 291/2004	-	-	-	13.911
art 8 comma 3ter legge 248/2005	-	-	55.330	28.084
trattamenti di mobilità				
art 1 commi 1 2 5 art 4 del D.L. 108/2002 convertito in legge 172/2002	22.912	21.366	15.477	12.681
PER SGRAVI DEGLI ONERI SOCIALI ED ALTRE AGEVOLAZIONI	31.254	57.036	24.459	54.168
agevolazioni contributive				
art 2 comma 1 legge 52/1998	28.980	36.952	9.333	44.816
incentivi				
Decreto direttoriale del Min del lavoro 668 del 18 marzo 2005	-	-	6	286
Incentivi ricollocazione LSU				
art 5 comma 1 Di 21 maggio 1998	-	-	24	-
art 7 comma 1 4 12 D.L.gs. 81/2000	2.026	17.823	13.654	8.094
LSU				
art 4 comma 1 Di 21 maggio 1998	-	1.753	1.442	972
sgravi contributivi calamità				
art 2 comma 4 DL 158/2001 convertito in legge 248/2001	7	7	-	-
sgravi contributivi contratti di solidarietà				
art 6 comma 4 DL 510/1996 convertito legge 608/1996	241	501	-	-
PER LA COPERTURA DI INTERVENTI DIVERSI	4.534	6.766	1.641	6.369
casellario centrale posizioni previdenziali attive				
art 1 comma 29 legge 243/2004	700	-	-	-
contratti di riallineamento				
art 23 legge 196/1997	-	5.165	-	5.165
proseguimento volontaria LSU				
art 2 comma 1 Di 21 maggio 1998	3.834	1.601	1.641	1.204
Totale complessivo	237.932	277.475	432.608	444.956

Fonte: elaborazione dati INPS - Rendiconti generali degli anni 2004, 2005, 2006, 2007.

Al momento dell'erogazione alle imprese o ai lavoratori, l'INPS iscrive in bilancio ogni anno in termini di competenza e in termini di cassa:

- nelle uscite, quanto erogato ai beneficiari;
- nelle entrate, quanto dovuto dallo Stato (in termini di competenza gli importi coincidono con quanto iscritto nelle uscite).

La differenza tra quanto iscritto in entrata in termini di competenza finanziaria e quanto ricevuto in termini di cassa, per lo stesso esercizio finanziario, rappresenta il credito che l'INPS vanta nei confronti dello Stato per un dato anno. Lo stock di crediti che l'INPS vanta nei confronti dello Stato al 31 dicembre 2007 afferente al Fondo per l'occupazione risulta pari a 445 milioni di euro [Tavola 4.20]. Tale importo andrebbe confrontato con quanto presente nei residui del bilancio dello Stato alla stessa data, cioè al 31 dicembre 2007 (o 1° gennaio 2008). I dati della Tavola 4.19 scontano il fatto che alcuni pagamenti a favore dell'INPS e afferenti a esercizi precedenti al 2007 potrebbero essere stati erogati recentemente, nel 2008 o 2009. Tuttavia, considerando i residui relativi al massimo all'esercizio 2007 e rimasti ancora oggi da pagare (un'approssimazione per difetto di un potenziale debito dello Stato nei confronti dell'INPS), nel bilancio dello Stato risultano 939 milioni di euro a favore dell'INPS (inclusendo anche le attribuzioni miste). Si tratta di un ammontare ben superiore ai 445 milioni di euro rendicontati dall'INPS. La divergenza tra i valori è tale da rendere opportuno un confronto più analitico tra le misure individuate in termini di normativa nelle due rendicontazioni, quella dell'INPS e quella dello Stato, in modo da individuare quali sono le aree di intervento maggiormente interessate. L'assenza di classificazioni e standard comuni nei due bilanci rende particolarmente difficile tale confronto e rende necessario un coinvolgimento delle varie parti, incluso il MLSPS, per garantire una corretta interpretazione e un maggiore coordinamento. Potrebbe essere utile ripartire i capitoli di bilancio destinati al Fondo in tanti piani gestionali quanti sono gli interventi concordemente come viene rendicontato nell'ambito dei bilanci INPS.

Una caratteristica dei capitoli "fondo", che comprendono risorse destinate a finalità varie, è la loro flessibilità e il più immediato impiego delle risorse. Nel caso del Fondo per l'occupazione (che è direttamente operativo, a differenza di altri fondi le cui risorse vengono man mano trasferite ai capitoli di bilancio deputati alla gestione), l'accumulazione dei residui denota un non pieno sfruttamento della potenziale flessibilità disponibile. Lo stesso vantaggio viene meno nella gestione di altri capitoli di "fondo" destinati a interventi simili (in particolare il capitolo 2140 "Fondo da destinare agli interventi di sostegno dell'occupazione", il capitolo 7203 "Fondo per lo sviluppo a favore degli interventi occupazionali"), con la conseguenza di lasciare inutilizzate risorse che potrebbero essere riprogrammate sulla base di nuove esigenze.

In particolare, per quanto attiene ai residui del Fondo occupazione ereditati da esercizi finanziari molto lontani (1995-1997) e corrispondenti a impegni presi a fronte di imprese (alcuni dei quali mai maturati in pagamenti), non sembrano esservi motivi per non effettuare una riprogrammazione delle risorse. Queste potrebbero essere utilizzate in favore di nuove imprese attualmente in stato di necessità, previo un accertamento sull'esistenza e/o le condizioni di effettiva necessità delle imprese con cui erano stati originariamente presi gli impegni.

Le ampie discrepanze riscontrate tra i residui da pagare all'INPS, risultanti dal bilancio dello Stato, e i crediti vantati dall'INPS a rendiconto, suggeriscono inoltre la necessità di un monitoraggio più stretto e tempestivo della spesa del Fondo. I decreti di impegno del Ministero tendono ad essere generici e non consentono di individuare in modo specifico le tipologie di intervento previste dalle autorizzazioni di spesa e sembrerebbero possibili recuperi di efficienza o possibili riprogrammazioni di risorse tramite una ricognizione periodica, sulla base delle rendicontazioni INPS, dell'effettivo impiego delle risorse impegnate.

Al fine di rendere più efficiente la gestione del Fondo, potrebbe essere implementata una

procedura di impegni trimestrali e contestuali pagamenti all'INPS sotto forma di acconto, accompagnata da un sistema di monitoraggio della spesa con cadenza trimestrale. Ciò permetterebbe a chiusura d'ogni esercizio, con l'introduzione di una più tempestiva rendicontazione da parte dell'INPS, di verificare la concordanza dei residui attivi dell'INPS e dei residui passivi del Ministero. In tal modo il Ministero annualmente potrebbe essere in grado di riprogrammare le risorse in base ad eventuali sopraggiunte esigenze.

Il sistema di monitoraggio, oltre alla dimostrazione contabile della spesa, dovrebbe prevedere una documentazione anche del numero e delle caratteristiche socio-demografiche/professionali dei beneficiari degli interventi al fine di contribuire a valutazioni sull'efficienza ed efficacia degli strumenti e interventi previsti. Appare, a tal fine, indispensabile un rafforzamento delle basi informative e un collegamento tra le diverse fonti, la cui molteplicità deriva dall'elevata frammentazione della normativa e delle tipologie di soggetti coinvolti nell'attuazione degli interventi previsti dal Fondo.

4.2.3 - Il finanziamento della ricerca sanitaria

La Missione *Ricerca ed innovazione*, nella quale è inserito il finanziamento alla ricerca sanitaria, è condivisa da diverse amministrazioni centrali: il MLSPS, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero per i beni e le attività culturali, il Ministero della difesa e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. La quota complessiva sotto la responsabilità del MLSPS - *parte Salute* rappresenta nel 2009 il 14,3 per cento degli stanziamenti iniziali destinati alla Missione dal bilancio dello Stato (il 13,6 per cento nel 2008) pari a 515,7 milioni di euro (555,2 milioni di euro nel 2008). Le risorse complessivamente stanziare dal MLSPS per questo programma risultano essere diminuite del 7,1 per cento dal 2008 al 2009.

Tali risorse stanziare dallo Stato dovrebbero contribuire al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona sul rapporto tra spesa per ricerca e sviluppo e Pil. Il Programma nazionale di riforma 2008-2010 dell'Italia mette in luce, infatti, l'azione propulsiva della ricerca in campo sanitario, prevedendo nel 2008 aumenti della quota del Fondo sanitario nazionale destinata a progetti di ricerca di competenza del Ministero dell'economia e finanze. Inoltre, nell'ambito della "ricerca finalizzata", gestita dal MLPS, sono state individuate le aree tematiche su cui concentrare le risorse al fine di affrontare le priorità tra le patologie più significative. Obiettivo ritenuto di fondamentale importanza è il trasferimento di conoscenza come processo bidimensionale che va dalla ricerca alla pratica clinica, la cosiddetta "ricerca traslazionale" caratteristica degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), e viceversa, che, in quanto motore dell'innovazione dei sistemi sanitari, comporta investimenti finanziari ma anche sviluppo di competenze professionali.

Le risorse stanziare dal MLSPS - *parte Salute* sono destinate a finanziare la ricerca scientifica svolta da soggetti sia pubblici sia privati; tra i soggetti pubblici prevalentemente sono presenti Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), Policlinici universitari, enti di ricerca, Istituti zooprofilattici sperimentali (IZS) e Regioni (attraverso propri enti strumentali come ad esempio le agenzie di sanità pubblica); il settore privato è presente con IRCCS privati, strutture di ricovero accreditate, fondazioni e istituzioni non profit impegnati nella ricerca in campo sanitario.

Le risorse sono inserite in un unico programma di spesa denominato *Ricerca per il settore della sanità pubblica e zooprofilattico*. Il programma si avvale, dal punto di vista gestionale, di 32 capitoli di spesa (28 di parte corrente e 4 in conto capitale) raggruppabili secondo diverse tipologie di finanziamento:

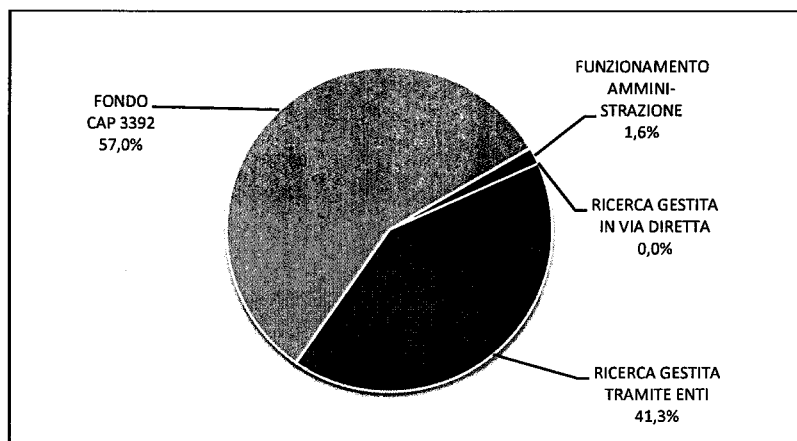
- capitoli destinati alle spese di funzionamento e di personale sostenute

- dall'amministrazione stessa per la parte coinvolta nella gestione del programma (10 capitoli di spesa di parte corrente che presentano stanziamenti iniziali pari a 8,5 milioni di euro¹⁶⁸);
- un capitolo con funzione di fondo che destina risorse ad altri capitoli interni ed esterni alla missione (il capitolo 3392 denominato "Fondo occorrente per il finanziamento delle attività di ricerca corrente e finalizzata, nonché di sperimentazione in materia sanitaria" che registra stanziamenti iniziali nel 2009 per 293,9 milioni di euro);
 - capitoli destinati al finanziamento della ricerca in via diretta attraverso la stipula da parte del Ministero di contratti o convenzioni con soggetti pubblici e privati (5 capitoli di parte corrente con stanziamenti iniziali nel 2009 per 0,1 milioni di euro);
 - capitoli destinati a finanziare indirettamente la ricerca tramite enti che ricevono trasferimenti da utilizzare per la copertura sia delle spese di funzionamento sia per svolgere la propria attività di ricerca secondo modalità gestionali proprie (16 capitoli: 13 di parte corrente con stanziamenti iniziali nel 2009 pari a 206 milioni di euro e 3 in conto capitale con stanziamenti iniziali nel 2009 pari a 7 milioni di euro).

In termini di composizione percentuale [Grafico 4.7]:

- il funzionamento dell'amministrazione rappresenta l'1,6 per cento;
- il capitolo fondo per la ricerca finalizzata ("cap 3392"), il 57 per cento;
- la ricerca gestita in via diretta, meno dello 0,1 per cento e
- la ricerca gestita tramite altri enti, il 41,3 per cento.

Grafico 4.7- Ricerca per il settore della sanità pubblica e zooprofilattico. Stanziamenti iniziali per tipologia di spesa. Anno 2009. Composizione percentuale.



¹⁶⁸ I capitoli si riferiscono a: spese per il personale; spese per acquisto di beni e servizi; spese per il funzionamento - compresi i gettoni di presenza, i compensi ai componenti e le indennità di missione ed il rimborso spese di trasporto ai membri estranei all'amministrazione della salute - della commissione per la vigilanza e il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive; spese per le attività dei laboratori, accreditati dal CIO o da altro organismo internazionale, svolte in attuazione dei programmi stabiliti dalla commissione per la vigilanza e il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive; spese per la redazione, pubblicazione e la distribuzione del bollettino delle ricerche.