

consentire la realizzazione di un *data-base* complessivo *interattivo* per tutti gli *attori* e, quindi, in primo luogo, gli enti locali e le regioni – va detto che l’Amministrazione medesima mostra di aver preso atto di quanto osservato dalla Corte; del resto, nello stesso *Libro bianco sul mercato del lavoro*, è stata espressa la volontà di accelerare la creazione di un sistema informativo integrato pubblico-privato, policentrico, distribuito, non gerarchico, concepito come “*rete delle reti regionali*”, nel quale i soggetti interessati condividono un patrimonio informativo per effettuare analisi, prendere decisioni, svolgere azioni relative al mercato del lavoro e per costruire nuovi servizi/politiche attive per l’impiego.

E’ stata dunque abbandonata la visione *centralistica* precedentemente adottata, ma va anche detto che dovrà valutarsi in concreto la nuova logica del sistema.

L’Amministrazione è stata fortemente impegnata sulle priorità che attengono alle *missioni* alla medesima assegnate, da quella dell’*inclusione sociale* a quella del *mercato del lavoro* a quella della *previdenza* ed in questo ambito alla *previdenza complementare*.

Questi temi vengono affrontati specificamente in altre parti della relazione sul rendiconto 2001.

Sempre in tale contesto si tiene conto dei documenti programmatici, di monitoraggio e di verifica che hanno contestualizzato l’azione di *policy* dell’Amministrazione (il *Libro bianco sul mercato del lavoro*, il *Rapporto di monitoraggio sulle politiche del lavoro* e la *verifica del sistema previdenziale*)

Un aspetto che ha eminenti caratteristiche *nazionali* è quello della *dismissione immobiliare* che riguarda gli Enti previdenziali.

Al riguardo, va tenuto conto che, nel corso del 2001 è significativamente mutato il sistema normativo con l’emanazione del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con la legge 23 novembre 2001, n. 410, che ha introdotto la *cartolarizzazione* del patrimonio immobiliare pubblico.

E’ dunque opportuno distinguere in due periodi la gestione delle dismissioni immobiliari: prima e dopo il 21 novembre 2001, data nella quale sono diventate operative le disposizioni del citato decreto-legge n. 351 del 2001.

Dismissioni realizzate prima del decreto-legge n. 351 del 2001

Programma ordinario di cessione			Programma straordinario di cessione			Fondo Alpha INPDAP			TOTALE	
Abitazioni vendute	Euro milioni	Lire milioni	Immobili venduti	Euro milioni	Lire milioni	Immobili	Euro milioni	Lire milioni	Euro milioni	Lire milioni
10.683	951	1.842.234	74	479	926.966	36	257	497.011	1.687	3.266.211

Nel primo periodo si è proceduto secondo le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 104 del 1996, e nella legge 28 maggio 1997, n. 140, sia alla dismissione "ordinaria" afferente a un patrimonio immobiliare di oltre 11 miliardi di euro (circa 22.000 miliardi di lire) di valore catastale sia alla dismissione "straordinaria" per un valore complessivo "non inferiore a 3.000 miliardi di lire"(1 miliardo e 549 milioni di euro).

A prescindere dall'intervento della *cartolarizzazione* che vede comunque fortemente impegnati l'Amministrazione e gli Enti, i risultati sono comunque lontani dall'obiettivo.

Ha dunque trovato conferma la riflessione della Corte nella relazione sul rendiconto 2000 circa la previsione eccessivamente ottimistica di raggiungere nel solo secondo semestre del 2001 l'alienazione di 14.477 unità per un valore di 2.685,72 mld di lire.

Un ultimo cenno va fatto all'andamento dei *Programmi di sviluppo* previsti dall'art.1/ter del decreto legge 148 del 1993, convertito con la legge 236 del 1993, che sono stati oggetto di un'indagine, in sede di controllo sulla gestione, la cui relazione è stata approvata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione nell'adunanza del 21 maggio 2002.

In tale contesto è stato constatato il ritardo nell'attuazione di programmi dai quali si attendeva un *effetto-volano* in termini di occupazione in aree da reindustrializzare e l'esigenza di un approfondito monitoraggio che è attualmente in corso.

La rilevanza del tema è data oltre che dallo strumento in quanto tale, dal suo collegamento con il complesso degli interventi che attengono alla *Programmazione negoziata*: I Patti territoriali ed i Contratti d'area.

La Corte si propone, pertanto, secondo quanto deliberato dalla Sezione del controllo, in sede di programmazione 2002, di proseguire l'indagine per valutare i risultati conseguiti dai programmi, non solamente in termini di *occupazione diretta*, ma anche di *occupazione indiretta* sul territorio di riferimento.

1. Direttive e programmi.

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

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

1.1 Le note preliminari.

Nei passati esercizi finanziari l'Amministrazione del lavoro ha mostrato difficoltà nel presentare una *nota preliminare* che rispondesse alle predette esigenze.

In effetti, per i precedenti due esercizi (2000 e 2001), la Tabella 14, che riguarda, appunto, il Ministero del lavoro (all'epoca *del lavoro e della previdenza sociale* ed oggi *del lavoro e delle politiche sociali*) era stata corredata dalla sola *Nota tecnica* predisposta dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Nella passata relazione si era, tuttavia, accennato ad un disguido che non aveva permesso di assicurare l'adempimento, previsto dall'art. 2, comma 4 –quater della legge n. 468 del 1978, e, pertanto, erano stati comunque esaminati i contenuti del documento predisposto, all'uopo, dai servizi dell'Amministrazione.

In effetti, l'Amministrazione aveva provveduto a predisporre (nel luglio 2000) una consistente *nota preliminare* orientata, in particolare, ai profili *organizzativo-strutturali*, sia per una esigenza di rimodulazione dopo il trasferimento della competenza in materia di mercato del lavoro a Regioni ed Enti locali avvenuto in ottemperanza al d.lgs. n. 469 del 1997, sia per quella di conformare la medesima all'ottica indicata dal d.lgs. n. 300 del 1999 (successivamente modificato dal decreto-legge 217 del 2001, convertito con la legge 317 del 2001), concernente la creazione di un Ministero che si occupi di tutta la politica sociale.

Altra normativa di rilevante impatto sull'azione amministrativa è costituita dal d.lgs. n. 80 del 1999 che ha introdotto il tentativo obbligatorio di conciliazione per le controversie individuali del pubblico impiego.

Profilo di grande importanza sono poi quello della *sicurezza sul lavoro*, quello della *lotta alla disoccupazione* e quello della *prevenzione ed emersione del lavoro irregolare e sommerso*.

Nel richiamare, in questa sede, quanto già osservato nella precedente relazione, si sottolinea come nella *nota preliminare per il 2001*, sia stata posta attenzione all'individuazione di priorità, solo in parte superando la tendenza ad una mera elencazione dei compiti normativamente assegnati.

Tra le cennate priorità, va segnalata quella relativa all'attuazione del SIL-Sistema informativo lavoro, che ha costituito oggetto di deliberazione da parte della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (Delibera n. 44 del 2001), della quale si dirà in seguito, che ancora oggi costituisce un obiettivo da realizzare in concreto e nei confronti del quale, anche in seguito alle osservazioni della Corte, l'Amministrazione sta operando con un diverso approccio.

Altre priorità hanno riguardato il monitoraggio dei fenomeni occupazionali nel Paese in relazione al Piano nazionale per l'occupazione ed in connessione con la Politica dell'U.E. in materia di occupazione e, nel quadro della politica dell'immigrazione, l'istituzione ed il funzionamento dell'*anagrafe informatizzata* e dell'*archivio dei lavoratori stranieri*.

In altri casi, le priorità consistono nel richiamare quelli che sono i compiti tipici, sia pure in uno sforzo di attualizzazione, come in materia di *formazione professionale*¹ ed in quella dei *rapporti di lavoro*².

Per quanto attiene al settore della *Previdenza*, oggi strutturalmente corrispondente alla Direzione generale per le politiche previdenziali, incardinata nel Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali, le priorità (*il completamento della riforma del sistema pensionistico e la gestione degli ammortizzatori sociali*) appaiono o di tale rilievo da superare le competenze *amministrative* di settore, ovvero scontate in quanto, anche in questo caso, corrispondenti ai compiti assegnati e, quindi, in entrambe le fattispecie, sia pure per motivazioni diverse, assumono una connotazione meramente nominalistica, mentre appaiono trascurati due importanti settori: quello della *Previdenza complementare*, che pure viene considerato il *secondo pilastro previdenziale*, e quello dei *Piani di dismissione immobiliare*.

Anche sulla base dei riscontri dell'azione amministrativa realizzata nell'esercizio 2001, va confermata la valutazione della precedente relazione sulla *nota preliminare 2001* laddove si dà atto di uno sforzo di meglio identificare alcune priorità, pur persistendo la tendenza a

¹ Per la quale viene richiamata la riforma del sistema formativo, in coerenza con l'evoluzione della materia nell'ambito U.E., sia in relazione al Fondo Sociale Europeo, sia con riferimento ai Programmi di iniziativa comunitaria *Occupazione, Adapt ed Equal*.

² Per la quale vengono evidenziate sia la materia prioritaria della *Sicurezza sul lavoro*, sia quella delle *Procedure di raffreddamento* che devono precedere la proclamazione degli scioperi nei servizi pubblici essenziali, nonché quella, già citata, delle controversie individuali di lavoro. Altro aspetto è quello attinente al "Fondo infortuni" al quale spetta di sostenere la ricerca nel campo infortunistico.

considerare tali i compiti assegnati normativamente all'amministrazione ed articolati sulle strutture.

Un profilo che non appare sufficientemente considerato è quello della razionalizzazione della spesa, sia pure in un contesto nel quale prevale la spesa di intervento, risultandone comunque implicato, in questo caso, l'equilibrio delle gestioni previdenziali e dei bilanci degli Enti.

La nota preliminare per l'esercizio 2002, è stata realizzata in un contesto peculiare, dovuto agli effetti delle modifiche apportate al disegno originario di accorpamento, contenuto nel d.lgs. n. 300 del 1999, con il decreto-legge n. 217 del 2001, convertito con la legge n. 317 del 2001.

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

La *nota preliminare* per il 2002 dà conto di tale processo evolutivo e, tenuto conto dell'avvenuto completamento del processo di decentramento a Regioni ed enti locali, previsto dal d.lgs. n. 469 del 1997, pone la distinzione tra le spese necessarie al perseguimento delle missioni istituzionali e quelle collegate al funzionamento di una struttura da riorganizzare.

Grande attenzione (confermata, nella Direttiva del Ministro per il 2002), viene quindi data agli interventi diretti alle risorse umane, al fine di supportare il necessario processo di cambiamento dell'approccio culturale sul piano del lavoro e dei metodi utilizzati.

La caratterizzazione che il nuovo Ministero presenta, come competente su gran parte dell'area del *Welfare* (rimane fuori la competenza in materia di *salute*), orienta le attività nell'ottica dell'apprestamento di servizi per il cittadino.

Pressoché tutte le indicazioni della direttiva sono dirette al miglioramento delle procedure, a sua volta legato ad una maggiore professionalizzazione del personale e, soprattutto di quello dirigente. Viene dunque sottolineata l'importanza di una Direzione generale come quella delle reti informative e dell'Osservatorio sul mercato del lavoro, sia per l'adeguamento delle strutture informatiche e per la realizzazione del SIL - Sistema Informativo Lavoro, sia per l'elaborazione di dati statistici in grado di misurare l'incidenza delle politiche dell'occupazione e di quelle sociali e previdenziali; aspetto questo che dovrebbe colmare una lacuna tipica dell'Amministrazione che ha fatto ricorso, in sostanza, a fonti esterne (ISFOL-ISTAT), in mancanza di rilevazioni proprie.

Per quanto riguarda le altre Direzioni, si richiamano i compiti tipici delle medesime ed anche in tale contesto, viene posta attenzione alla necessità di accelerare i procedimenti erogativi.

Alcune priorità, come quelle attinenti alla *sicurezza nel lavoro*, sono ricorrenti; mentre i profili connessi alla riforma degli ammortizzatori sociali sono ovviamente collegati al nuovo intervento legislativo.

Più complesso è il caso dei LSU, sul quale ci si soffermerà nella parte dedicata all'*occupazione*.

Per quanto attiene alla spesa in senso stretto, si afferma una particolare attenzione alla riduzione dei residui passivi, legata evidentemente ad un miglioramento delle procedure di erogazione.

Rispetto alle previsioni assestate 2001, che tengono conto delle modificazioni istituzionali di cui si è detto, a fronte dell'invarianza degli stanziamenti 2002 rispetto alle previsioni assestate 2001 per il C.d.r. *Gabinetto* (che raggiunge € 9,5 milioni), si nota la forte diminuzione delle previsioni 2002 rispetto all'assestato 2001, per il C.d.r. *Politiche del lavoro e dell'occupazione*, che da € 11.834,8 milioni passa a € 9.520,7 milioni, con una decurtazione del 19,6%, prevalentemente per spese in conto capitale.

Diverso è l'andamento dell'altro C.d.r. *Politiche sociali e previdenziali*, che da € 44.487,9 passa a € 46.105,0, con un incremento del 3,6%, tutto di parte corrente.

Su base pluriennale, rispetto ai complessivi € 55.635,2 milioni del 2002, sono previsti incrementi del 2,8% (con € 57.221,7 milioni) per il 2003 sul 2002 e dell'8,6% (con € 62.126,0 milioni) per il 2004 sul 2003.

La massa-residui, al 1° gennaio 2001, è stata valutata in € 5.847,8 milioni con un'incidenza del 10,5% sugli stanziamenti complessivi 2002 (€ 55.635,2 milioni).

In proposito, va notato che, solo per l'originario Ministero del lavoro e previdenza sociale, al 31.12.2001, i residui definitivi ammontavano a L. 11.800 miliardi, corrispondenti ad € 6.094 milioni, e, quindi, la stima di cui sopra va rettificata, in base alle risultanze del consuntivo 2001.

1.2 *Le direttive del Ministro.*

Nelle precedenti relazioni, si è ritenuto utile, al fine di apprezzare il grado di evoluzione del sistema programmatico dell'Amministrazione, mettere a confronto la direttiva dell'anno di riferimento (esercizio 2001) con quella dell'anno in corso e, quindi, vigente.

Nella direttiva 2001, particolare rilevanza veniva data al Servizio di controllo interno (SE.C.IN.), nell'ottica del *controllo strategico*, previsto dal d.lgs. n. 286 del 1999, e ciò, anche in considerazione della circostanza che al momento dell'emanazione non era ancora stato emanato il regolamento sugli uffici di diretta collaborazione con il Ministro.

Ed, in effetti, il profilo di maggior rilievo stava proprio nell'attribuzione al SE.C.IN. del compito di *provvedere all'analisi della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme alle unità operative dell'Amministrazione e gli obiettivi selezionati, le scelte operative effettuate in relazione alle risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate, identificando gli eventuali fattori ostativi e le ipotizzabili responsabilità per la mancata o parziale attuazione degli obiettivi ed indicando, altresì i possibili rimedi.*

Accanto ad esso, al medesimo organo veniva anche affidato il compito di supportare le Direzioni generali nella realizzazione delle strutture di *controllo di gestione* secondo le indicazioni del medesimo decreto legislativo.

Di particolare interesse erano state considerate dalla Corte tre specifiche priorità, concernenti:

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

Va detto, al riguardo, che l'attività svolta dal SE.C.IN. nel 2001, a quanto risulta dalle relazioni del medesimo, non appare aver raggiunto né l'obiettivo di supportare i centri di responsabilità nella realizzazione delle strutture di controllo di gestione, né quelli legati alle priorità sopra indicate che costituivano, come era stato sottolineato nella precedente relazione, compiti di particolare rilievo che rendevano necessaria la costruzione di un idoneo sistema di *indicatori* per ognuna delle materie indicate, profilo questo che non risulta sia stato preso nella dovuta considerazione.

Detto organo, come si dirà successivamente, è stato ricostituito, secondo il disposto del d.lgs. n. 286 del 1999, in seguito all'approvazione del regolamento degli uffici di diretta collaborazione del Ministro ed ha coadiuvato l'Organo di indirizzo-politico nella realizzazione della Direttiva per l'esercizio 2002.

Per quanto attiene, in particolare alle attività connesse con la realizzazione del SIL – Sistema Informativo Lavoro, la Corte ha approvato, in sede di controllo sulla gestione, con la deliberazione della Sezione del controllo n. 44 del 2001, l'ultima relazione in materia (in precedenza era stata approvata la prima relazione sul SIL con la deliberazione 176 del 1996).

Al riguardo, nel prosieguo della presente relazione, verranno esaminati i profili gestionali e le attività poste in essere dall'Amministrazione successivamente alla deliberazione n. 44 del 2001.

Una notazione che riguarda sostanzialmente tutte le indicazioni che nella Direttiva 2001 venivano date ai Centri di responsabilità, attiene alla valenza essenzialmente ricognitiva della medesima.

In pratica, in detta direttiva è stato riproposto lo schema delle attribuzioni normative di settore, come nel caso della ex Direzione generale dei rapporti di lavoro (ora Direzione generale per la tutela delle condizioni di lavoro),³ salvo casi in cui, come accade per il dirigente generale che presiede il Comitato tecnico Cassa integrazione guadagni, le priorità assegnate hanno riguardato la realizzazione in concreto del nuovo disegno organizzativo⁴, in particolare riferito alla nuova Direzione generale *per gli ammortizzatori sociali e gli incentivi all'occupazione*, previsto dal d.P.R. n. 176 del 2001, sul quale si è soffermata la precedente relazione, con il quale è stato dato il nuovo assetto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sostanzialmente coevo alla direttiva (entrambi sono stati emanati alla fine di marzo del corrente anno).

La Corte, al riguardo, ha già osservato lo scorso anno che “a prescindere dalla constatazione che non si tratti, dunque, di compiti operativi e che l'individuazione delle strutture alle quali preporre dirigenti di seconda fascia, costituisce oggetto, come previsto dall'art. 6 del regolamento, di apposito atto amministrativo di natura non regolamentare, da emanarsi ai sensi

³ Per la quale viene indicato un elenco di adempimenti di regolazione amministrativa conseguenti alle norme in vigore in materia di sicurezza (Il d.lgs. n. 626/1994 in materia di sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro, il d.lgs. n. 494/1996 con le modifiche apportate dal d.lgs. n. 528/1999 relativo ai cantieri temporanei e mobili, il d.lgs. n. 277/1991 ed il d.lgs. n. 230/1995 con le modifiche apportate dal d.lgs. n. 241/2000, in materia di radioprotezione).

⁴ “L'individuazione di una sede per la valutazione strategica dell'insieme degli incentivi occupazionali e degli ammortizzatori e, soprattutto, del loro impatto sui comportamenti delle imprese interessate ai provvedimenti, nonché all'individuazione di uffici dirigenziali di secondo livello che consentano di tener distinti, ai fini di una loro più puntuale gestione strategica, i diversi istituti di competenza generale, quali mobilità, cassa integrazione straordinaria, contratti di solidarietà, etc....”

dell'art. 17, comma 4-bis, lettera *e*) della legge 23 agosto 1988, n. 400, va notato quanto rilevante sia la carenza conoscitiva dell'Amministrazione su di una materia di importanza definita in precedenza *fondamentale*, tanto da rendere necessaria la citata cognizione”.

Va fatto un cenno ai compiti assegnati alla Direzione generale *della previdenza e assistenza sociale* (attuale Direzione per le politiche previdenziali), in materia di regolazione di settore, come previsto dalla legge 23 dicembre 2000 n. 388 (Finanziaria per il 2001) soprattutto sul fronte contributivo, in relazione alla *totalizzazione dei periodi assicurativi*, alla predisposizione del regime sanzionatorio, all'imposizione dei contributi previdenziali per i redditi di collaborazione coordinata e continuativa, collegata all'imposizione fiscale dei medesimi redditi, nonché ad altri aspetti, sempre in materia contributiva, legati al regime di riduzione previsto per il settore edile ed al tasso di interesse di differimento per i contributi dovuti da artigiani ed esercenti attività commerciali, di età inferiore ai 32 anni che si iscrivono per la prima volta alle singole gestioni.

Gli altri compiti attengono essenzialmente all'accelerazione delle procedure, in materia di dismissione immobiliare sui tre distinti *Piani*:

- a) *Piano di dismissione straordinario ex articolo 7 della legge n. 140 del 1997*;
- b) *Piano di dismissione straordinario ex art. 2, comma 1 della legge finanziaria 2000*;
- c) *Piano di dismissione ordinaria*.

Il massimo livello di sintesi è stato raggiunto, nella direttiva in esame, per una Direzione generale (quella della cooperazione) che, attualmente, con una diversa denominazione (Direzione generale degli enti cooperativi), è passata al Ministero delle attività produttive:

- a) *arricchimento delle occasioni d'incontro tra le forze lavoro giovanili e l'autoimprenditoria cooperativa*;
- b) *iniziativa d'impresa cooperativa nelle aree territoriali maggiormente svantaggiate*.

Tali indicazioni vanno considerate non solamente estremamente vaghe ma attinenti ad attività di promozione che non possono ritenersi la principale missione di un Centro di responsabilità, all'epoca, impegnato a ristrutturare tutto il sistema dell'*Ispezione alle cooperative*.

In tale contesto, la direttiva raggiunge, dunque, il suo livello *minimale*, ma anche per le altre direzioni non si sfugge alla tecnica di elencare adempimenti previsti dalle norme in vigore.

Nei casi in cui, come per la Direzione generale *per l'Osservatorio sul mercato del lavoro*, (attualmente *delle reti informative e del mercato del lavoro*), è stato assegnato l'obiettivo di implementare un nuovo sistema statistico, tale da integrare l'informazione sul mercato del lavoro, e di predisporre *indicatori congiunturali sul mercato del lavoro*, non può dirsi che siano

stati conseguiti apprezzabili risultati al riguardo, semmai disponibili da altre fonti (Istat, Isfol) forse perché l’obiettivo era troppo ambizioso rispetto alle precedenti attività (la Corte è stata fortemente critica al riguardo) ovvero costituente un’indicazione meramente teorica e, come tale, incongrua per lo scopo perseguito dalla Direttiva.

Analogo discorso va fatto per la Direzione *per l’Impiego* (ora degli ammortizzatori sociali ed incentivi all’occupazione) che avrebbe dovuto realizzare una rilevante attività di monitoraggio, che va dagli LSU all’attività dei Servizi per l’impiego; nel primo caso si tratta di una carenza sottolineata e ribadita anche nella relazione sulle politiche sociali relativa all’esercizio 2000, e che anche quest’anno è di attualità, anche se per il primo aspetto, si dà atto degli sforzi compiuti dall’Amministrazione per tenere sotto controllo la problematica evoluzione degli LSU.

Altri compiti di rilievo riguardano l’attività nel campo dell’*immigrazione* e quella di regolazione per nuovi istituti come *mediazione* e *lavoro temporaneo*.

Per quanto attiene alle competenze dell’Ufficio centrale per l’orientamento e la formazione professionale dei lavoratori, va detto che la direttiva era improntata a mantenerne l’identità (cosa questa confermata dal Regolamento nel contesto della nuova Direzione dell’Impiego), in attesa dell’istituzione dell’Agenzia *per la formazione e l’istruzione professionale*, prevista dall’art. 88 del d.lgs. n. 300 del 1999, Agenzia che, come rilevato recentemente dall’indagine, in sede di controllo sulla gestione, sullo stato di attuazione del citato disegno di costituzione delle agenzie, è decisamente in una fase di stallo, anche per le problematiche interazioni con il Ministero dell’Istruzione ed Università.

Appariva dunque ed appare ancora attuale l’esigenza di affinare la sua organizzazione, secondo le linee comunitarie che stabiliscono la separazione tra strutture di gestione, di pagamento e di controllo degli interventi, e, se da un lato è impegnato nella riforma del sistema formativo e nella sua sperimentazione, dall’altro deve svolgere, sul piano operativo, le attività connesse alla realizzazione della programmazione comunitaria e dei progetti *in itinere*.

Di rilievo sotto l’aspetto squisitamente gestionale è la costituzione di una *task-force* chiamata a monitorare, ai fini della chiusura degli interventi inseriti nella programmazione del Fondo sociale europeo 94-99, l’andamento dei flussi finanziari mediante:

- *il controllo mensile dei livelli di spesa;*
- *l’assistenza tecnica ai soggetti beneficiari per il migliore e veloce utilizzo delle risorse;*
- *l’individuazione di programmi specifici per intensificare l’attività di verifica amministrativo-contabile degli ispettori.*

Inoltre, nell'ambito delle attività connesse con la programmazione 2000-2006, va sottolineata quella concernente la realizzazione di un nuovo modello di gestione, secondo l'art. 39 del Regolamento generale 1260 del 1999 ed i regolamenti specifici, con l'obiettivo di fornire *linee-guida* sia per le regioni sia per le altre amministrazioni titolari di forme di intervento.

In conclusione, si ribadiscono in questa sede le osservazioni formulate nella precedente relazione, sulla circostanza che, a parte alcuni aspetti che si sono posti in rilievo, la Direttiva per l'esercizio 2001 non abbia mantenuto, sul piano delle indicazioni di priorità, quel livello di crescita che si era riscontrato in passato, e sia stata dunque meno incisiva rispetto a quella per l'esercizio 2000.

In effetti, tale valutazione tiene conto della sostanziale mancanza di monitoraggio per settori di grande rilievo per la collettività, attività questa che è alla base di una consapevole programmazione strategica.

Tale carenza è, del resto, ancora attuale e solo di recente l'Amministrazione sta portando avanti una riflessione, ancora allo stato iniziale, sulla costruzione consapevole di un sistema di valutazione gestionale.

La Direttiva per il 2001 non ha quindi rappresentato uno strumento di programmazione effettiva dell'azione amministrativa, in quanto ancora, sostanzialmente legata agli adempimenti indicati dalla normativa e dagli atti di regolazione amministrativa, ma, soprattutto, ed è questo il dato al quale la Corte ha dato peso, ha mostrato un'involuzione anche rispetto al recente passato⁵.

Nel nuovo quadro del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è importante svolgere alcune considerazioni, sempre con riferimento all'esercizio 2001, sulla Direttiva emanata dal Ministro per la solidarietà sociale, in virtù della delega conferita dal Presidente del Consiglio dei ministri, in data 7 marzo 2001 e destinata al Dipartimento per gli affari sociali, ancora incardinato nel primo semestre 2001, nella Presidenza del Consiglio dei ministri e, successivamente - in applicazione della legge 300 del 1999 e della successiva legge 317 del 2001 con la quale è stato convertito il decreto-legge 217 del 2001 - confluito nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

⁵ La *Direttiva* per l'esercizio 2000, aveva, infatti, il pregio di disegnare un quadro coerente con le norme emanate nel corso del 1999, in particolare la legge 17 maggio 1999, n. 144 (il c.d. *collegato ordinamentale lavoro*), ed il d.lgs. n. 30 luglio 1999, n. 286 con il quale è stato ridisegnato tutto il sistema dei controlli interni. In tale direttiva, i contenuti più rilevanti erano costituiti dalle indicazioni in materia di impiego, nel contesto della riforma degli ammortizzatori sociali e dei Lavori Socialmente Utili, materie queste fondamentali ed oggetto di approfondimento nella relazione sulle *politiche sociali* ed, in particolare, quelle per *l'occupazione...* Particolare attenzione era stata dedicata anche alla materia delle dismissioni immobiliari, a quella della formazione professionale ed al SIL-Sistema Informativo Lavoro, costante oggetto di attenzione nelle analisi della Corte in sede di controllo sulla gestione.

La direttiva, in argomento che si rivolge ad una struttura decisamente più snella di quella del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, presenta un’architettura che, in termini sintetici, nel provvedimento, indica gli obiettivi specifici assegnati alle strutture di livello dirigenziale generale (denominate Uffici), per poi rinviare ad una serie di allegati, ognuno corrispondente ad un obiettivo, costituiti da schede, che indicano il livello di priorità (alto, medio, basso), le fasi di attuazione, la data prevista per l’inizio delle attività e la data prevista per il completamento delle medesime.

Ogni obiettivo assegnato ha un referente, che, non necessariamente è un dirigente generale (di prima fascia) preposto ad un Ufficio, ma anche un dirigente (di seconda fascia) al quale è affidato un Servizio.

Anche se in taluni casi, in particolare, per l’Ufficio gestione del fondo nazionale per le politiche generali e degli affari generali, gli obiettivi corrispondono con funzioni e compiti attribuiti normativamente, si apprezza la ricerca di collegare, per quanto possibile, l’indicazione degli obiettivi a programmi o progetti specifici, ed indubbiamente, costituisce un passo avanti l’elaborazione delle schede le quali, contenendo in sostanza un *cronoprogramma*, dovrebbero essere in grado di consentire un’adeguata valutazione dei dirigenti ai quali i cennati obiettivi sono stati assegnati.

Tutta la direttiva si muove, come viene espressamente dichiarato, *nel quadro generale del processo di riforma dell’assistenza e dei servizi sociali, avviato dalla legge 8 novembre 2000, n. 328, “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”* e, quindi gli obiettivi, oltre a quelli strettamente inerenti alle esigenze di gestione delle strutture, finiscono col coincidere con interventi previsti normativamente, anche in precedenza ed al di là della legge 328 del 2000, (come alcuni previsti dalla legge 388 del 2000 – legge finanziaria per il 2001) ma sempre riconducibili al quadro delineato dalla cennata legge 328 del 2000.

Va peraltro notato che, anche in questa Direttiva, come in quella del Ministero del lavoro e previdenza sociale, precedentemente esaminata, l’indicazione di obiettivi, assai spesso, si traduce in una disaggregazione della missione complessiva, in questo caso dell’ex Dipartimento degli affari sociali, legata tendenzialmente alle norme che originariamente regolavano gli specifici interventi ed a quelle che ne hanno eventualmente modificato la struttura od hanno apportato nuove risorse finanziarie.

Sulla scorta di quanto in precedenza evidenziato, assume particolare importanza l’esame della Direttiva per l’esercizio 2002, (emanata l’8 febbraio 2002), proprio in quanto, per la prima volta, affronta nel contesto integrato del nuovo Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che

non a caso viene oggi chiamato comunemente del *welfare*, tutte le tematiche attinenti alla c.d. *spesa sociale*, con l'esclusione, ovviamente, della spesa sanitaria.

Lo schema seguito da questa direttiva è completamente diverso da quello utilizzato in precedenza ed appare più moderno anche di quello della Direttiva dell'ex Dipartimento degli affari sociali.

Essa, infatti, è composta di una sezione nella quale viene rappresentato l'*indirizzo politico poliennale*, di sezioni annuali, piani d'azione e di indicatori predeterminati (di *output* e di risultato), i quali ultimi dovrebbero consentire la valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche e la verifica dell'azione amministrativa.

Importante è sottolineare come la direttiva parta da un approccio concettuale che tiene conto del processo di riforma del Governo e dell'azione amministrativa, che persegue la maggiore efficacia efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, dalla quale dovrebbe derivare un migliore rapporto tra amministrazione e cittadino.

In buona sostanza, ha come obiettivo la razionalizzazione dei procedimenti amministrativi, ed, in questa logica - e nel solco dei tre documenti di *indirizzo* per i ministeri (la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri sulle *direttive*, la direttiva del Ministero per l'innovazione tecnologica sulle linee-guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione, ed il Progetto *Governance* del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri - analizza, in primo luogo, la sua struttura organizzativa (discendente dal d.P.R. 176 del 2001) per evidenziare (e ciò costituisce una conferma di quanto si sosteneva in precedenza) la scelta governativa, nell'unificare le due precedenti amministrazioni, di perseguire l'*inclusione sociale*, in primo luogo, *promuovendo un ritmo sostenuto di crescita dell'occupazione* ed offrendo *un adeguato sistema di servizi sociali basato sul principio della sussidiarietà*.

Appare evidente, dunque, l'esigenza di verificare la congruenza e la tenuta della struttura ministeriale e, per il prossimo mese di giugno è previsto, in ottemperanza all'art. 9, comma 2 del citato d.P.R. 176 del 2001, recante il Regolamento di organizzazione del Ministero, l'accertamento della funzionalità ed efficienza della struttura, *tenendo conto del ruolo degli Uffici territoriali di governo*.

E' importante notare come, nella Direttiva 2002, che vede quale primo destinatario il Capo del Dipartimento delle politiche del lavoro, anche nella qualità, attualmente rivestita, di reggente del Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali, venga effettuata una ben precisa scelta di campo: sono le *Politiche occupazionali e quelle sociali e previdenziali* a costituire le linee-guida per la struttura amministrativa, in un contesto nel quale vanno ad

interagire le politiche strutturali di cui fanno parte le prime, con le politiche macro-economiche cui vanno riferite le seconde.

A questo profilo va aggiunta la constatazione che, con il processo federalista in atto e con l'esigenza di dare attuazione alla riforma del Titolo V della Costituzione, da un lato e con l'integrazione europea dall'altro, sia necessario instaurare il *metodo di coordinamento aperto*, discendente dal Vertice di Lisbona e tendente al raggiungimento di risultati comuni, anche nel rapporto con le autonomie locali.

Partendo da questi assunti, la Direttiva trae la conseguenza che il Ministero debba perdere la tradizionale figura di *gestore* per assumere quella di *regolatore*, con la conseguente esigenza di incrementare le sue capacità di analisi.⁶

In tale contesto, vengono individuati alcuni *macro-obiettivi*, a loro volta, distinti in obiettivi specifici:

1. Razionalizzazione delle risorse.
2. Sviluppare un'immagine forte del Ministero.
3. Instaurare una logica di rete nel Ministero.
4. Migliori condizioni di lavoro per una maggiore efficienza.
5. Valutazione dei dirigenti.

Viene poi assegnata una priorità, della quale devono tener conto tutti gli altri *attori*, ad alcuni obiettivi strategici ed alle relative attività.

In sintesi esse concernono la logistica e l'adeguatezza, sul piano funzionale, della struttura amministrativa:

- A. *Definizione di un assetto logistico e infrastrutturale stabile che consenta di gestire in maniera unitaria, tramite il supporto informatico e telematico, il funzionamento del Ministero.*
- B. *Predisposizione di un primo pacchetto di misure intese a migliorare l'ambiente e le condizioni di lavoro.*
- C. *Predisposizione della proposta di Direttiva per l'anno 2003.*
- D. *Definizione dei criteri di valutazione dei dirigenti.*
- E. *Verifica della struttura ministeriale attuale sulla base della funzionalità e dell'efficienza.*

⁶ Valutazione della situazione socio-economica in cui le politiche si collocano, utilizzo di strumenti di *benchmarking* come strumento di coordinamento tra livello europeo, regionale e locale.

Appare quindi evidente il rilievo che viene dato ai due profili, entrambi attinenti alla struttura: il primo legato alla logistica ed all’ambiente lavorativo, il secondo riferito alla verifica dell’adeguatezza della struttura organizzativa alle funzioni.

Colpisce in questa direttiva la manifesta esigenza di portare a compimento una vera e propria ricognizione dei processi amministrativi in atto.

Indubbiamente tale esigenza muove dalla difficile integrazione di quelli potrebbero essere definiti due *mondi*: rappresentati dalle amministrazioni dalle quali il nuovo Ministero, ormai comunemente definito del *welfare*, trae origine: il Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed il Dipartimento degli affari sociali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Da un lato, una struttura burocratica che, al di là della coincidenza delle Direzioni generali con *quote* di *missioni istituzionali*, ancora non era entrata in una logica di azione amministrativa per programmi e, dall’altra, una organizzazione legata alla gestione di fondi pubblici, anche di particolare rilievo come il *Fondo nazionale per le politiche sociali*, con una struttura amministrativa ben più *leggera*, ma con l’esigenza di dare riscontro in termini di risultati ai flussi finanziari erogati.

Un’operazione di *fusion* che, in questo primo scorso del 2002, si è rivelata particolarmente difficile e che, al momento, ha prodotto soprattutto la stabilizzazione logistica del Ministero, ma sull’organizzazione ci si soffermerà nella parte ad essa dedicata.

L’utilizzazione di schede per gli obiettivi specifici programmati, all’interno delle Direzioni generali, che per ragioni di sintesi, non vengono citate, non può sottrarsi alla constatazione che, assai spesso, esse corrispondano alla disaggregazione dei compiti istituzionali, ma la loro redazione - che indica in sequenza *il responsabile* (corrispondente al Direttore generale), *l’obiettivo, i beneficiari, la descrizione delle Attività, i Risultati attesi ed, infine, i tempi di realizzazione* – mostra la logica di resa del servizio che sottende a tutto l’impianto della Direttiva.

Di particolare interesse è poi l’inserimento, tra gli obiettivi, oltre al SIL- Sistema Informativo Lavoro in un’ottica - che rappresenta l’evoluzione successiva alla deliberazione n. 44 del 2001 della Sezione Centrale di controllo sulla gestione e che recepisce le valutazioni espresse nella relazione approvata con detta deliberazione – anche dei “Programmi di sviluppo” previsti dall’art.1/ter del d.l. 148 del 1993, convertito con la legge 236 del 1993, oggetto essi stessi della deliberazione presa dalla medesima Sezione nell’adunanza del 21 maggio u.s. ed oggetto dell’ulteriore attività d’indagine della Corte, programmata per l’attuale esercizio finanziario.

Si registra, dunque, in termini positivi, la particolare attenzione che la direttiva pone a questi temi, così come per la realizzazione di un impianto di controllo di gestione in grado di monitorare i risultati, anche attraverso l'individuazione di una batteria di indicatori.

In conclusione, va apprezzata la crescita che lo strumento in esame evidenzia, rispetto al recente passato, ma si segnala nel contempo l'esigenza di un'azione in grado di valutare appropriatamente il grado di conseguimento degli obiettivi, chè, altrimenti, rimarrebbe allo stadio di un esercizio teorico.

2. Analisi dell'organizzazione.

2.1 Il regolamento di organizzazione: l'operatività della nuova struttura.

L'esame dei documenti programmatici ed, in particolare, delle Direttive del Ministro, ha messo in luce la rilevanza, per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dei profili strutturali in un nuovo contesto nel quale vanno a confluire compiti di estrema importanza per il benessere della collettività.

A missioni che spaziano dalle *politiche per l'occupazione* a quelle *sociali* ed a quelle *previdenziali* e, quindi, da un quadro strutturale ad un quadro macroeconomico, deve necessariamente corrispondere una struttura equilibrata che sia in grado di evitare sovrapposizioni e possa coniugare organizzazioni *in line* con moduli che privilegiano un'organizzazione di tipo orizzontale di *staff*.

Nella Direttiva 2002, l'Amministrazione mostra di essere consapevole della delicatezza insita in questa ricerca di equilibrio e, per tale ragione, dà molta importanza alla verifica della struttura organizzativa, che non sembra considerare alla stregua di un mero adempimento prescritto dal regolamento di organizzazione, approvato con il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176.

Sulle caratteristiche di detto regolamento la Corte si è diffusa nella passata relazione⁷ ed, in tale contesto, si formulavano perplessità sull'apparente ridimensionamento del peso del

⁷“... Al riguardo, va detto che il disegno attuativo delle strutture ministeriali non appare univoco, ma caratterizzato da una puntuale ricognizione dell'esistente, piuttosto che da una effettiva valorizzazione delle funzioni proprie. Ciò, in particolare, vale per la materia dell'occupazione e della previdenza.

A ciò si aggiunge che, mentre il *nucleo Lavoro*, che, senza la materia della *Cooperazione*, passata al *Ministero delle attività produttive* e quella della *Previdenza* che passa al *Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali*, corrisponde sostanzialmente al *Dipartimento per le politiche del lavoro*, si struttura su solo cinque direzioni generali (*Impiego, orientamento e formazione, Ammortizzatori sociali ed incentivi all'occupazione, Tutela delle condizioni di lavoro, Reti informative ed Osservatorio del mercato del lavoro ed Affari generali, risorse umane e attività ispettiva*), Il *Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali* assume una rilevanza analoga all'originario *Dipartimento per gli affari sociali* e ricomprende sette direzioni generali (*Gestione del fondo nazionale per le politiche sociali ed affari generali, Tematiche familiari e sociali e tutela dei diritti dei minori, Diffusione delle conoscenze e delle informazioni in merito alle politiche sociali, Prevenzione e recupero delle tossico dipendenze e osservatorio permanente per la verifica dell'andamento del fenomeno delle droghe e tossico dipendenze, Volontariato, associazionismo sociale e politiche giovanili, immigrazione e politiche previdenziali*)⁷.