

Con la sentenza 197 del maggio 2003 la Corte Costituzionale ha dichiarato la piena vigenza della legge n. 135 del 2001. Nel 2003 l'amministrazione ha potuto procedere, in collaborazione con le amministrazioni regionali, all'integrale attuazione della legge procedendo a:

- trasferire alle Regioni le risorse stanziare ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 135 del 2001 per il Fondo di cofinanziamento dell'offerta turistica (secondo criteri e modalità definite in Conferenza Unificata). In particolare nell'anno sono stati liquidati a favore delle regioni e delle provincie autonome le somme relative all'anno 2001, e una quota del 30 per cento di quelle previste per il 2002. Sono state impegnate completamente quelle previste per il 2003 secondo il piano di riparto approvato in sede di Conferenza Stato Regioni;
- proseguire l'attività di confronto e di concertazione con le amministrazioni centrali, locali e di rappresentanza degli operatori. In tale ambito sono state svolte attività dirette alla armonizzazione delle politiche di settore avviando lavori tematici (sono stati avviati tavoli di confronto riguardanti ad esempio il "demanio" e il "turismo sostenibile");
- avviare l'attività finalizzata alla realizzazione della Carta dei diritti del turista ex articolo 4 della legge quadro;
- impegnare le risorse relative agli anni 2002 e 2001 a favore delle regioni ai sensi dell'articolo 5 della legge che riguarda la promozione dei Sistemi turistici locali, interregionali e sovraregionali. La legge quadro ha infatti affidato al Ministero l'incarico di provvedere al cofinanziamento dei progetti interregionali di promozione e di sviluppo dei Sistemi turistici locali, secondo norme di attuazione che sono state approvate (con l'intesa della Conferenza Stato Regioni) con il DM 18 novembre 2003. Il provvedimento ha regolamentato le modalità di presentazione delle domande fissando la data del 4 dicembre 2004 come termine ultimo per la predisposizione dei progetti e l'erogazione delle risorse. Sono stati presentati 34 progetti cofinanziati dalla Stato; sono state quindi impegnate tutti i 75 milioni di euro disponibili;
- proporre modifiche legislative volte a facilitare l'attuazione delle misure previste all'articolo 10 della legge per la realizzazione del Fondo di rotazione per il prestito ed il risparmio turistico.

Dei 29,2 milioni di euro destinati all'"Armonizzazione del sistema turistico e vigilanza sugli enti", oltre 27,2 sono stati destinati al finanziamento delle spese di funzionamento e per lo svolgimento dell'attività istituzionale dell'ENIT.

La funzione obiettivo "Tutela e sostegno dei turisti e dei viaggiatori" è rappresentata dal Fondo di garanzia per il consumatore di pacchetti turistici di cui all'articolo 21 del decreto legislativo n. 111 del 1995. Il Fondo viene alimentato da una quota pari al 2 per cento dell'ammontare del premio delle polizze di assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile contratte dagli organizzatori per la vendita di pacchetti turistici che vengono versate in entrata presso le tesorerie provinciali del Tesoro. Nel 2002, per effetto del decreto "taglia spese", l'amministrazione era stata privata della possibilità di disporre delle risorse finanziarie confluite nel Fondo nell'ultimo periodo dell'anno (circa il 77 per cento delle somme attribuite era andato in economia). Nell'anno sono state riassegnati al Fondo circa 201.000 euro interamente impegnati. Nel corso dell'anno è stato ricostituito il Comitato di gestione del Fondo (DM 21 marzo 2003), che ha esaminato le 223 domande di rimborso pervenute nell'anno.

Nell'ambito della programmazione 2000-2006 per le regioni obiettivo 1 il turismo non beneficia più di un programma multiregionale, essendo stata attribuita alle Regioni la totale competenza in materia. Nell'ottica di far emergere il settore turismo negli assi Sviluppo locale e Cultura, l'amministrazione ha predisposto il progetto operativo "Indirizzo, coordinamento assistenza tecnica e orientamento nel campo del turismo" con l'obiettivo di avviare, congiuntamente con le regioni e altri enti, progetti di rilevanza nazionale ed interregionale a

contenuto prevalentemente informativo e strategico sui temi della qualità, dello sviluppo compatibile e dell'integrazione e concentrazione delle risorse⁶⁰.

In tema di qualità dei servizi turistici rientra, inoltre, l'attività gestionale concernente il coordinamento della disciplina delle agenzie di viaggio attraverso l'accertamento dell'ammissibilità delle denominazioni proposte, la tenuta e l'aggiornamento su supporto informatico di un elenco nazionale delle agenzie di viaggio. Una attività che ha comportato nell'anno l'esame e l'assolvimento di oltre 2.440 adempimenti.

Sempre nell'ambito dell'attività di sostegno al settore turismo vanno, infine, collocate le attività svolte per l'attuazione degli obiettivi operativi previsti in tema di turismo e che hanno riguardato il rafforzamento delle politiche comunitarie (attraverso la progettazione e realizzazione del secondo Forum europeo sul turismo durante la Presidenza italiana dell'Unione) e il rafforzamento del ruolo dell'Italia all'interno dell'Organizzazione Mondiale del Turismo.

5.2.5.1. Gli interventi per il sostegno finanziario al turismo.

Nella tabella 30 che segue sono riassunti i principali interventi finanziari a sostegno del comparto con l'indicazione dei progetti agevolati e dell'importo.

Tabella 30

Promozione del settore turistico								
Intervento di agevolazione	2000		2001		2002		2003	
	Num.	Importo	Num.	Importo	Num.	Importo	Num.	Importo
Legge 394/81 art. 10 "Esportazioni nel settore agroalimentare e incentivazione del turismo estero verso l'Italia"(1) (2)	30	0,85	16	0,70			16	0,6
Legge 488/92 Turismo "Estensione delle agevolazioni 488 al turismo (legge 449/97 art. 9)"(3)			1.008	509,79	923	515,85	nd	441,30
Legge 449/97 art. 11 "Incentivi automatici alle imprese del commercio e del turismo"	34.257	116,22	16	0,09				
Legge 140/99 "Fondo per l'innovazione degli impianti a fune"	182				nd	144	nd	144

1) Per questo intervento di agevolazione non è stato possibile presentare nuove domande per l'anno 2000.

(2) Gli interventi agevolativi relativi al settore del turismo non sono tutti di competenza della DGCI e per tal motivo in alcuni casi i dati richiesti non risultano completi. In particolare facciamo riferimento alla legge n. 394 del 1981 art. 10 di competenza del Ministero Commercio Estero ed alla legge n. 64 del 1986 art. 6 di competenza del Ministero Tesoro e Bilancio.

(3) Gli interventi di agevolazione in oggetto risultano operativi a partire dal 1999.

5.2.6. Ricerca e sviluppo per affari economici (FO 4.8).

Nello schema per funzioni obiettivo gli interventi per la ricerca sono ricompresi nella funzione di secondo livello "Ricerca e sviluppo per gli affari economici". Tale voce è a sua volta scomposta in due livelli: la Ricerca e sviluppo per i combustibili ed energia (FO 4.8.3) che assorbe nel 2003 circa 201,5 milioni di euro di stanziamento, e "Ricerca e sviluppo per attività estrattive manifatturiere ed edilizie (FO 4.8.4), cui sono destinati oltre 811 milioni. Le somme destinate alla funzione obiettivo 4.8.3 sono quelle trasferite come contributo all'Enea, mentre quelle alla FO 4.8.4 sono costituite prevalentemente dalle risorse destinate alle misure di

⁶⁰ Nell'anno sono state concluse le procedure di gara per l'affidamento degli incarichi agli esperti per la realizzazione di un progetto (Itinerari di Federico II nell'Italia peninsulare), sono state completate le procedure di gara per la realizzazione di una ricerca sul grado di attrattività delle aree turistiche delle regioni obiettivo 1; sono state attivate le procedure per l'attuazione di un bando di gara europeo (in base ad un protocollo di intesa con la regione Campania) per la realizzazione di indagini e studi finalizzati alla definizione di una metodologia per l'individuazione e il monitoraggio dei Sistemi turistici locali. Nell'ambito del progetto operativo è stato poi stipulato un contratto di manutenzione del sistema Informativo Integrato per il turismo (TOURPASS), che vuole permettere la messa a sistema delle banche dati sul turismo realizzate nelle regioni obiettivo 1.

incentivazioni del Fondo unico (cap. 7420) per 779,2 milioni e al sostegno degli interventi per il settore aeronautico (cap. 7421) per 23,3 milioni⁶¹.

La legge n. 46 del 1982 continua ad essere il principale strumento per il finanziamento dell'attività innovativa e di ricerca delle imprese gestito dal MAP. La legge è stata di recente riformata (Direttiva del 16 gennaio 2001 e circolare dell'11 maggio 2001) con l'innalzamento delle misure dell'intervento, la previsione di una maggiore integrazione e complementarietà con il Fondo per la ricerca applicata e con la previsione, a fianco alle procedure a sportello (progetti presentati dalle imprese) di nuove modalità di intervento che consentono al Ministro di orientare, tramite appositi bandi, una parte delle risorse disponibili verso particolari tematiche o filiere produttive o aree territoriali.

Dopo il forte incremento conosciuto nel 2002 nel numero delle domande approvate nel 2003 sono state ammesse alle agevolazioni del Fondo innovazione tecnologica solo 280 progetti, per un importo complessivo di 635,3 milioni di euro.

Fino al 2003 la nuova procedura ha operato a sportello, ad eccezione dell'emanazione del bando PIA⁶² per il quale proprio nell'anno sono state deliberate le prime agevolazioni. Con il decreto di maggio 2003 sono state stanziare nuove risorse per 150 milioni di euro che si sono sommate a quelle già disponibili, pari a 353 milioni. E' stato così possibile ammettere, con la graduatoria predisposta il 9 giugno 2003, 247 iniziative presentate entro la scadenza del bando prevista da ultimo per il 9 agosto 2002.

Va infine ricordato che con la stessa legge 12 dicembre 2002, n. 273, "Misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza" è stato modificato l'articolo 14 della legge 46, provvedendone l'ampliamento del campo d'intervento: questo viene esteso anche ai programmi volti all'introduzione di rilevanti innovazioni di contenuto stilistico e qualitativo dei prodotti, nonché ad incrementare la relativa dotazione a sostegno dei programmi di sviluppo e innovazione nelle piccole e medie imprese dei settori tessile, abbigliamento e calzaturiero. Con la circolare del 15 ottobre 2003, è stato avviato il bando per l'introduzione di innovazioni di contenuto stilistico.

Alla normativa primaria (la legge n. 46 del 1982) si sono aggiunti negli anni ulteriori strumenti di intervento con caratteristiche tematiche e settoriali più specifiche.

E' il caso delle misure di sostegno del commercio elettronico introdotte dalla finanziaria per il 2001 (articolo 106, commi 5 e 6). Lo scorso anno tale misura e quella a sostegno delle imprese del settore tessile-abbigliamento e calzaturiero che volessero potenziare il collegamento telematico avevano incontrato qualche difficoltà nella fase attuativa. L'interesse delle imprese per il sistema agevolativo era stato solo parziale e conseguentemente le risorse disponibili non erano state utilizzate integralmente. Le modifiche apportate alle misure con le due circolari⁶³ emanate per il II bando hanno sortito gli effetti sperati. Infatti, per il bando per il commercio elettronico sono state proposte 6.907 domande (che riguardano 8.484 imprese). Le risorse disponibili, pari a 136 milioni di euro, hanno consentito di agevolare le 6.195 iniziative ammissibili con l'attribuzione di una agevolazione pari al 48 per cento rispetto a quelle previste dal bando. Anche per il bando per il settore TAC le disponibilità, pari a 37 milioni di euro, non

⁶¹ Si tratta, come si osservava in apertura, di una valutazione che, nel caso del capitolo 7420, risente fortemente dei criteri di riparto adottati.

⁶² L'intervento è volto ad agevolare le imprese industriali e di servizi che nelle aree obiettivo 1 intendono realizzare iniziative organiche riferite ad un programma di innovazione e al conseguente programma di industrializzazione dei risultati. Per queste iniziative possono essere concessi gli incentivi previsti dalle leggi 46/1982 e 488/1992 rispettivamente per agevolare gli investimenti innovativi e quelli di industrializzazione ad essi legati, le agevolazioni del fondo sociale europeo e, per le PMI gli incentivi del fondo di garanzia. L'ammissione ad agevolazione fino ad esaurimento dei fondi è basata su graduatorie costruite su tre indicatori (innovatività, qualità, occupazione e tematiche ambientali)

⁶³ Circolare n. 900501 del 10.10.2002 per il commercio elettronico e circolare n. 900502 del 10.10.2002 per il collegamento delle imprese TAC.

consentiranno la concessione per intero delle agevolazioni previste. Sono stati infatti istruiti con esito positivo 602 progetti (riguardanti 921 imprese), cui sarà possibile concedere un'agevolazione pari all'83 per cento di quella prevista⁶⁴. Per tale bando, istruito integralmente già alla fine del 2002, non è stato possibile emanare i decreti di concessione in quanto rientranti nella disciplina dell'art. 72 della legge finanziaria per il 2003.

Nel corso dell'esercizio è continuata l'attività propedeutica all'attuazione delle misure di cui all'art. 106 della finanziaria 2001 e del DPCM 28.3.2001 (misure per l'utilizzo dei fondi provenienti dalla vendita licenze UMTS). La norma istituisce:

- misure volte a sostenere servizi di assistenza per la nascita di nuove PMI⁶⁵;
- misure di sostegno all'intervento di operatori finanziari nel capitale di rischio di imprese innovative⁶⁶.

Il 3 febbraio 2003 è stata emanata la direttiva per l'attuazione che riguarda sia la misura attuata sotto forma di intervento nel capitale di rischio, sia la misura volta a fornire assistenza tecnica, formativa, consulenziale e logistica ad alto livello a nuove imprese in fase di avvio, misure attraverso le quali si attua il disposto dell'art. 106.

Per quanto riguarda l'assistenza tecnica a nuove imprese, la Commissione nominata per l'esame dei progetti proposti a valere sul bando emanato nel 2001, ha concluso i lavori di valutazione. Dei 22 progetti risultati in possesso dei requisiti previsti, 11 si sono collocati utilmente in graduatoria in relazione alle risorse disponibili. Nel corso del 2003, pertanto, i soggetti beneficiari hanno perfezionato la costituzione dei consorzi attuatori dei progetti (adempiendo l'impegno, assunto in sede di domanda, di costituirsi in consorzio, in caso di ammissione alle agevolazioni). Sono state, inoltre, stipulate le prime quattro convenzioni con i

⁶⁴ Nell'anno sono pervenute 87 rinunce per il bando per il commercio elettronico e 8 per il bando relativo al TAC.

⁶⁵ La misura è destinata ad agevolare iniziative attuate nell'ambito delle Università ed Enti di ricerca, di promozione ed assistenza tecnica per favorire l'avvio di nuove imprese innovative. L'intervento agevolativo riguarda la predisposizione di progetti di fattibilità tecnica economica e finanziaria, la realizzazione d'infrastrutture, l'assistenza alla fase organizzativa e di avvio dell'impresa, l'attività di valutazione tecnologica dei progetti, l'attività di formazione per le nuove tecnologie.

⁶⁶ La misura prevede interventi nel capitale delle imprese mediante la concessione di "anticipazione" ad intermediari finanziari per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza. Si tratta di un intervento riservato a nuove imprese innovative del settore dell'informatica e delle telecomunicazioni e alle attività di formazione on-line. La partecipazione dello Stato deve avvenire alle stesse condizioni di un privato investitore, per cui si prevede di:

1. intervenire tramite investitori specializzati (banche, intermediari finanziari e SFIS) con una ripartizione proporzionale alle quote di intervento dei guadagni o delle perdite realizzate all'atto dello smobilizzo della partecipazione;

2. contribuire, sempre in proporzione alle quote di intervento, ai costi di gestione delle partecipazioni.

L'intervento avviene sostanzialmente mettendo a disposizione dell'intermediario, che è colui che materialmente acquisisce la partecipazione, una "anticipazione" (in pratica un finanziamento) pari al 50 per cento dell'intervento deliberato. L'intermediario provvede alla completa gestione della partecipazione e si impegna a restituire l'anticipazione al momento dello smobilizzo (durata massima della partecipazione: 7 anni). L'intermediario avrà diritto ad una remunerazione che sarà definita in sede di accreditamento con riferimento ai costi di gestione e all'effettivo rendimento dell'investimento sulla base delle tariffe normalmente prese in considerazione per la gestione dei fondi chiusi. Il ricavo o la perdita sono ripartiti tra intermediario e Stato sulla base delle percentuali di partecipazione all'intervento. Analogamente verranno ripartiti gli eventuali dividendi distribuiti durante il periodo di investimento.

La gestione dell'intervento è a cura di un soggetto gestore. Un Comitato di gestione adotta anche le necessarie disposizioni operative e delibera la concessione delle anticipazioni. Le condizioni di ammissibilità e le disposizioni di carattere generale sono soggette all'approvazione del Ministero delle attività produttive.

Per l'attuazione del progetto operativo erano state previste 4 fasi, da concludere entro ottobre 2002 per poter deliberare e quindi impegnare le prime risorse entro l'esercizio. La chiusura della gara per l'individuazione del gestore, prevista per aprile 2002, è avvenuta nel luglio 2002. Nel mese di settembre è stata predisposta la convenzione con il soggetto aggiudicatario, ma la stipula della stessa è intervenuta solo nel marzo del 2003. Nel corso dell'anno 2002 sono state messe a punto le disposizioni attuative, che sono state poi sottoposte al vaglio della UE. Il 13 dicembre 2002 la Commissione ha approvato l'intervento.

consorzi predetti che potranno così avviare l'attuazione delle azioni proposte con il progetto a favore delle nuove imprese.

Riguardo invece alle misure di sostegno all'intervento di operatori finanziari nel capitale di rischio di imprese innovative, nel corso del 2003, successivamente all'emanazione della Direttiva del Ministro 3 febbraio 2003, che ha disciplinato le modalità di gestione, forme e misure delle agevolazioni relative alla misura in questione, è stata avviata presso il soggetto gestore MCC, precedentemente selezionato, l'attività preliminare prevista dall'art. 5 della Direttiva predetta, costituito il Comitato, sono state definite e approvate le condizioni di ammissibilità e le disposizioni di carattere generale, adottate successivamente, nel gennaio 2004, con decreto del Ministro.

Per gli elevati contenuti tecnologici settoriali sono da ricomprendere nella funzione anche le norme che riguardano gli interventi per il settore aeronautico (legge 808/85, legge n. 140 del 1999, art. 1, lett. a) e b) e art. 2 e legge n. 266 del 1997)

Nell'ambito della legge 24 dicembre 1985, n. 808 "Interventi per lo sviluppo e l'accrescimento di competitività delle industrie operanti nel settore aeronautico", che costituisce il principale provvedimento a sostegno delle imprese nazionali impegnate nella costruzione, trasformazione, revisione di aeromobili, motori ed equipaggiamenti aeronautici, che partecipino a programmi aeronautici in collaborazione internazionale, sono stati effettuati numerosi interventi di concessione di finanziamento. Gli interventi si sono concentrati prevalentemente sulle filiere tecnologiche dei velivoli di addestramento, delle grandi strutture aeronautiche, dei sistemi elettronici per la gestione del traffico aereo.

Ancora non operativa la legge n. 140 del 1999. Predisposto il regolamento di attuazione è stata avviata la elaborazione della lista delle tecnologie strategiche, necessaria premessa per l'operatività della legge.

Nel 2003 il finanziamento della legge n. 266 del 1999 è stato assicurato con il ricorso a limiti di impegno. Per utilizzare tali limiti è stata stipulata ad inizio 2004 una convenzione tra i Ministeri Attività produttive, Difesa ed Economia⁶⁷.

Va infine ricordato che in tema di politiche per le PMI e nella promozione dello sviluppo di nuove tecnologie è stata data attuazione al protocollo d'Intesa tra il MAP e il Dipartimento per l'innovazione, mirante a favorire l'utilizzo delle ICT e a sviluppare iniziative congiunte per l'innovazione delle PMI. E' proseguita l'attività nell'ambito del Comitato di gestione del programma pluriennale PMI 2001/2005 e sono stati attivati alcuni gruppi di lavoro BEST (benchmarking su temi vari di interesse delle PMI) durante il semestre di presidenza italiano dell'Unione. E' inoltre proseguita l'attuazione del piano di completamento della rete dei CISI/BIC (incubatori di innovazione per le PMI)⁶⁸. Sviluppo Italia ha presentato proposte di localizzazione di nuove strutture per il completamento della rete. Con la legge finanziaria 2004 è stato previsto uno specifico accantonamento di risorse per promuovere la creazione di incubatori che abbiano come obiettivo prioritario lo sviluppo di nuove imprese ad elevato contenuto tecnologico ed innovativo. Le risorse destinate all'obiettivo sono per gli anni 2004 e 2006 pari a 7,5 milioni di euro.

⁶⁷ Sono state inoltre perfezionate le convenzioni tra MAP e Ministero della difesa avviate nel 2002 e riguardanti la fornitura di un lotto di velivoli da trasporto tattico C27J, lo sviluppo del sistema elettronico di combattimento della portaerei Andrea Doria, lo sviluppo di sistemi del satellite per telecomunicazioni militari, la fornitura caccia tattici AMX. Sono state stipulate due nuove convenzioni riguardanti la fornitura di elicotteri Agusta e dei sistemi militari per missioni di osservazione satellitare. Si tratta di convenzioni che mirano ad assicurare un contributo determinante per il conseguimento degli obiettivi della politica industriale nei settori strategici dell'alta tecnologia.

⁶⁸ In quest'ambito va posta l'attività svolta dall'incubatore esistente a Trieste in cui vengono ad insediarsi imprese che appartengono ai settori delle biotecnologie, della farmaceutica, dell'informatica e dell'elettronica. Anche l'incubatore esistente a Genova ha adeguato le sue strutture per entrare nel campo dell'alta tecnologia.

Nel 2003 è poi continuata l'attuazione da parte di Sviluppo Italia degli interventi miranti a favorire nelle aree depresse l'adeguamento delle PMI alla net economy. Il bando per la selezione delle imprese fornitrici di servizi di adeguamento alla net economy (85 le domande presentate da imprese o raggruppamenti di imprese) ha portato ad individuare quattro raggruppamenti uno per ciascuno dei lotti territoriali previsti. Sono state poi selezionate 78 imprese beneficiarie dei servizi su 116 domande presentate.

5.2.6.1. Gli interventi per il sostegno finanziario alla ricerca: alcuni dati sull'attività nell'ultimo quadriennio.

Nella tabella 31 che segue sono riassunti i principali interventi finanziari a sostegno della ricerca e innovazione con l'indicazione dei progetti agevolati e dell'importo.

Tabella 31

	Sostegno alla ricerca e innovazione							
	2000		2001		2002		2003	
<i>Intervento di agevolazione</i>	<i>Num.</i>	<i>Importo</i>	<i>Num.</i>	<i>Importo</i>	<i>Num.</i>	<i>Importo</i>	<i>Num.</i>	<i>Importo</i>
Legge 752/82 art. 9 "Ricerca mineraria"	12	8,18	2	0,45	3	3,51	0	0,00
Legge 46/82 art. 14,19 "Fondo innovazione tecnologica (FIT)"	170	306,34	99	159,97	707	1.324	280	635
PIA Innovazione							291	710
Legge 388/00 Commercio elettronico					6235	53	8484	136
Legge 388/00 Quick response					792	17	921	37
Legge 808/85 "Interventi finalizzati allo sviluppo ed all'accrescimento di competitività delle industrie operanti nel settore aeronautico"	0	0,00	35	491,60	79	710,21	50	500,30

6. Organizzazione.

Con l'approvazione, dopo l'esame parlamentare del decreto legislativo n. 34 del 2004, "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 30 aprile 1999 n. 300, concernenti le funzioni e la struttura organizzativa del Ministero delle attività produttive, a norma dell'articolo 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137" si è avviata una revisione dell'organizzazione del Ministero. Nell'anno in corso dovranno essere predisposti i regolamenti attuativi e rivista la dotazione organica. Il provvedimento ha modificato, in particolare, l'articolo 29 del decreto legislativo 300 che prevedeva una articolazione dell'amministrazione in dipartimenti. Nel nuovo testo il Ministero si articola in non più di undici direzioni generali alla cui individuazione e organizzazione è previsto si provveda con un successivo regolamento. Il Ministero continua ad avvalersi, come già previsto dal decreto legislativo 300, degli uffici territoriali di governo ed, in base ad apposite convenzioni, delle camere di commercio, industria artigianato ed agricoltura.

Il Servizio di controllo interno, istituito con DM n. 338 del 1995, ulteriormente disciplinato con DPR n. 455 del 2000 e modificato da ultimo con il DPR n. 316 del 2003, ha nell'anno ulteriormente sviluppato il modello per il monitoraggio degli obiettivi posti alle diverse direzioni generali dalla direttiva del Ministro. E' in corso di implementazione uno schema contabile che consenta l'enucleazione dei costi riferibili ai singoli interventi ad integrazione delle quantificazioni già disponibili in sede di prima applicazione. Le rilevazioni semestrali predisposte dalle Direzioni sullo stato di attuazione della direttiva rappresentano uno strumento di monitoraggio dettagliato e permettono una valutazione, almeno qualitativa, dello stato di attuazione e della rispondenza della gestione con gli obiettivi previsti.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Considerazioni di sintesi.

- 1. Direttive e programmi:** 1.1 *La nota preliminare*; 1.2 *Le direttive del Ministro*.
- 2. Analisi dell'organizzazione:** 2.1 *Attuale configurazione dell'organizzazione*; 2.2 *Il Servizio di controllo interno*.
- 3. Analisi finanziaria:** 3.1 *Auditing finanziario-contabile*; 3.2 *Analisi per funzioni-obiettivo*; 3.3 *Analisi per Centri di responsabilità*; 3.4 *Analisi per categorie economiche*; 3.5 *Analisi per capitoli*.
- 4. Aspetti di particolare rilievo:** 4.1 *La riforma del mercato del lavoro*; 4.2 *Il Fondo per le politiche sociali*; 4.3 *I Lavori Socialmente Utili-Iniziative in materia di Ammortizzatori Sociali*; 4.4 *S.I.L. – Sistema informativo lavoro*.

Considerazioni di sintesi.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è attualmente impegnato a ridisegnare la sua struttura complessiva, per rendere la sua organizzazione centrale e periferica adeguata al complesso dei compiti, che, nel quadro complessivo del *Welfare*, gli sono assegnati.

In tale contesto, è apprezzabile sia la programmazione (che, peraltro non ha inciso sulla *Nota preliminare 2004*) sia il monitoraggio dei risultati 2003, segno di una sempre maggiore sinergia tra l'*Indirizzo politico* supportato dal servizio di controllo interno e le direzioni generali, dirette destinatarie degli obiettivi strategici ed operativi della direttiva del Ministro.

Esistono infatti, obiettivi di grande rilievo, come la *riforma del mercato del lavoro* che, dopo la legge “Biagi”, legge 14 febbraio 2003, n.30, vede nel primo decreto legislativo, il d.lgs. n. 276 del 10 settembre 2003, la configurazione dei nuovi rapporti di lavoro che perseguono, ad un tempo, la maggiore flessibilità possibile e le garanzie fornite da discipline peculiari per ogni tipologia prevista, appunto, dalle norme primarie.

Lasciando al suo specifico “ambiente” la materia della “previdenza”, sia obbligatoria che complementare, che costituirà oggetto di attenzione, da parte della Corte, in apposito “referto” al Parlamento, altro contesto di grande rilievo che completa l’area del *Welfare* di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (tenendo, comunque, nel debito conto, in questa stessa relazione, le connessioni con le aree di riferimento del Ministero della salute e del Ministero dell’istruzione, università e ricerca) è quello delle *politiche sociali*.

Al riguardo, nel riscontrare come il disegno previsto dalla “finanziaria per il 2003” (art. 46 della legge n. 289 del 2002) di un “fondo” che, in armonia con il nuovo titolo quinto della

Costituzione, non prevede più un'articolazione per interventi, all'interno della ripartizione operata nei confronti delle autonomie territoriali, con la conseguente complessità di una gestione nella quale intervengono attori di pari dignità costituzionale, abbia scontato il ritardo nell'apprestamento degli strumenti previsti dalla norma: monitoraggio (iniziato in collaborazione con MEF ed ISTAT) e regolamentazione del sistema sanzionatorio e prendendo atto che la ripartizione per il 2004 non ancora è stata formalizzata, va posto l'accento sulla tematica dei LEP, i *livelli essenziali delle prestazioni sociali* che costituiscono il parametro fondamentale per il funzionamento dell'intero sistema.

Sistema che, al livello centrale, deve dotarsi di una struttura scevra di sovrapposizioni ed in linea con la riforma sul mercato del lavoro, e deve poter contare su di un'organizzazione periferica che va adeguata ai nuovi compiti in campo sociale che vanno ad aggiungersi e ad accostarsi concettualmente e sotto il profilo funzionale, a quelli già svolti in materia di occupazione, sia nella gestione delle *politiche del lavoro* che in quella delle *ispezioni*.

Va sottolineato, come l'Amministrazione sia fortemente impegnata nella gestione sia della materia dell'emersione del lavoro sommerso (con la gestione dei CLES - comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso), sia di quella dell'immigrazione che, dopo il grande sforzo di gestire la *regolarizzazione*, oggetto di specifica indagine della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato, approvata con la deliberazione 10/2004/G, si evolve nella conseguente logica dell'*integrazione*.

Per quanto attiene alla prima, essa, nel corso del 2003, è stata caratterizzata, in via esclusiva dal monitoraggio delle aziende per le quali è stato approvato il piano di emersione progressiva, ai sensi del DL n. 210 del 2002, convertito dalla legge n. 266 del 2002.

Di particolare rilievo per l'evoluzione della disciplina degli *ammortizzatori sociali* è la previsione dell'art. 3, comma 137 - settimo, ottavo e nono periodo - della legge finanziaria 2004 - legge 24.12.2003, n. 350, che, riproducendo ed integrando l'art. 1 del decreto legge 24 novembre 2003, n. 328, regola il cosiddetto "regime sanzionatorio", ovvero la sospensione dei trattamenti previdenziali di CIGS, mobilità o disoccupazione e dei sussidi collegati allo stato di disoccupazione o inoccupazione (per es. LSU) qualora il lavoratore beneficiario rifiuti una collocazione lavorativa, un percorso formativo o lavori di pubblica utilità in utilizzo diretto (art. 7 del decreto legislativo n. 268 del 1997).

Emerge, pertanto, il disegno, peraltro già delineato nel decreto legislativo n. 276 del 2003 (ed in particolare nell'art. 13), di coniugare gli interventi sociali di sostegno al reddito con l'imprescindibile esigenza di considerare tali interventi prioritariamente finalizzati ad indirizzare il lavoratore verso l'impiego o il reimpiego.

Il regime sanzionatorio prima citato, anticipa l'attuazione di alcuni contenuti del disegno di legge sulla riforma degli ammortizzatori sociali. Inoltre "la concessione degli ammortizzatori sociali in deroga alla vigente normativa" in presenza di piani di reimpiego o di gestione delle eccedenze (art. 3, comma 137, quarto periodo legge n. 350 del 2004) asseconda il processo in atto di spostamento del baricentro di tutto il sistema degli ammortizzatori sociali dall'impresa (imprese con determinate dimensioni e di determinati settori, tipico della legge n. 223 del 1991) al soggetto che diventa il cardine del sistema degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive del lavoro.

Per quanto attiene all'attuale stato di evoluzione del SIL - sistema informativo lavoro, la Corte, rispetto alla situazione fotografata nel giugno 2003, pur tenendo conto dei passi avanti che l'Amministrazione mostra di aver fatto, sotto il profilo strategico e degli accordi con regioni ed enti locali, per mettere a punto l'intero sistema, fortemente orientato alla *Borsa continua del lavoro*, deve sottolineare come non siano ancora avvertibili in concreto le evoluzioni tecniche del SIL, in termini di compatibilità del *software* e di protocolli di comunicazione per l'effettiva realizzazione della "rete delle reti regionali", nella quale il medesimo, in coerenza con la riforma del Titolo V della Costituzione, dovrebbe sostanzarsi.

Il concetto che è alla base della *Borsa continua del lavoro* è quello di un continuo interscambio informativo sulle disponibilità occupazionali tra datori di lavoro, operatori di settore e lavoratori. In tale contesto, è significativa l'azione di sistema *Sud-Nord-Sud* che si è proposta di realizzare le condizioni per un apprendistato di lavoratori provenienti da regioni meridionali, presso le sedi principali, situate nel Nord Italia, di aziende che disponevano di sedi nelle regioni meridionali, al fine di consentire il ritorno dei lavoratori, una volta completato il periodo formativo, nelle regioni d'origine.

L'analisi di bilancio mostra un aumento del 7,4 per cento delle risorse complessivamente stanziato nel corso del 2003 rispetto all'esercizio 2002, con un sensibile aumento per il *CdR Politiche sociali e previdenziali*, il mantenimento del livello dei residui totali, con una minore incidenza percentuale.

L'analisi di alcuni capitoli di bilancio e l'*Auditing finanziario-contabile* ha consentito di sottolineare la presenza di notevoli economie in ambiti, come quello degli interventi per la lotta alla tossicodipendenza, di particolare sensibilità sociale, aspetto questo che, nella sua negatività, merita un'attenta riflessione.

La materia in discorso è oggetto di nuove competenze nel contesto del neo istituito dipartimento presso la Presidenza del consiglio. In base all'accordo intervenuto sulla ripartizione del fondo per le politiche sociali, la dotazione per il 2004 è prevista, al livello statale, in 14 milioni di euro. Si richiamano al riguardo le considerazioni contenute nella parte della relazione dedicata alla Presidenza del consiglio.

L'attenzione, costante da parte della Corte, sui "capitoli-fondo", registra una stasi, rispetto al biennio precedente, nello smaltimento dei residui del "fondo per l'occupazione", fondo plurintervento al quale fanno capo gli interventi di politiche attive e passive del lavoro.

Le vicende che hanno caratterizzato la seconda parte del 2003, con crisi aziendali di rilevante spessore, hanno mostrato una significativa risposta dell'amministrazione in una calibrazione della gestione degli interventi a valere sul fondo, tenendo conto delle risorse disponibili in base al costante monitoraggio del fabbisogno finanziario "delle proroghe in deroga" degli ammortizzatori sociali.

Residui di grande rilievo ha registrato anche il "fondo da destinare ad interventi di sostegno dell'occupazione". Si tratta di esempi che indicano come le caratteristiche tipiche del "capitolo-fondo" di aggregare tutte le risorse finalizzate in un unico contesto, laddove non vi sia una programmazione di interventi mirati, non si riflettano in una celerità delle procedure di erogazione.

La Corte, in conclusione, afferma l'esigenza di una celere emanazione del nuovo regolamento di organizzazione che consenta di perseguire efficacemente le finalità, che si sono esemplificate, dell'azione amministrativa. In tale sede troverà applicazione la previsione dell'art. 2, d.lgs. n. 124 del 23 aprile 2004 sulla direzione generale con compiti di coordinamento delle attività ispettive, la determinazione dell'articolazione e dell'organizzazione dell'ufficio del Segretario generale e l'adeguamento di alcune funzioni relative alle politiche sociali, anche alla luce dei principi generali contenuti nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Le esigenze di certezza, in ordine ad una configurazione unitaria del Ministero, trovano una risposta *in fieri*, nella ridefinizione dei *Centri di Responsabilità* - che tornano a coincidere con le direzioni generali - disegnata dal d.lgs. n. 241 del 2003, che dovrebbe essere operativa con il bilancio di previsione 2005.

1. Direttive e programmi.

1.1. La nota preliminare.

Per il 2002 ed il 2003 si era riscontrato lo sforzo di realizzare un *ambiente comune* per due aree di competenza, quella delle *politiche sociali* e quella delle *politiche del lavoro* che presentavano, e presentano tuttora, un'organizzazione strutturale, sostanzialmente analoga, da un lato, a quella del precedente dipartimento degli affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri e, dall'altro, a quella del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

In particolare, la *nota preliminare per il 2003*, presentava caratteristiche fortemente operative ed indicava quale priorità massima la riorganizzazione dell'Amministrazione in tutte le sue strutture, centrali e periferiche.

La seconda priorità veniva data all'attività di *vigilanza*, sia integrata sia speciale, la prima soprattutto diretta alla prevenzione ed all'emersione del lavoro irregolare e sommerso, la seconda indirizzata all'illecita *interposizione di manodopera* ed al *fenomeno infortunistico* soprattutto nell'ambito degli appalti pubblici.

La grande rilevanza data all'attività ispettiva prelude all'istituzione della direzione generale *per il coordinamento delle attività ispettive in materia di rapporti di lavoro, di livelli essenziali delle prestazioni e di legislazione sociale*, prevista dall'art. 2 del d.lgs. n. 124 del 2004.

In realtà, come si dirà in seguito, trattando della Direttiva 2004 e dell'organizzazione, al di là di tale intervento normativo, non si registrano, sul piano ordinamentale, modificazioni sensibili della struttura Ministeriale, mentre, in seguito all'emanazione del d.lgs. n. 241 del 2003 e la Direttiva del Ministro che ne è seguita, è stata avviata la riforma dei Centri di Responsabilità.

Si deve rilevare come l'amministrazione non abbia provveduto, per il 2004, a realizzare gli adempimenti di sua competenza, come era già accaduto in passato.

In ogni caso, la *Nota preliminare 2004*, essendo stata predisposta dal MEF, non costituisce un seguito di quella precedente e non è dunque possibile riscontrare quel taglio operativo, constatato nella precedente relazione, che si connetteva naturalmente alla Direttiva che ne costituiva, quindi, come sarebbe naturale attendersi per tutti i Ministeri, nella sequenza programmazione di bilancio-programmazione amministrativa, la naturale evoluzione.

Rimanendo quindi al tema della *Nota preliminare 2004*, è da rilevare la scelta, operata dal MEF, di ricollegare, in coerenza con i principi recati dal DL n. 194 del 2002 convertito con la legge n. 246 del 2002, l'armonizzazione delle scritture contabili del Ministero con quelle dell'INPS.

In particolare, è stata estrapolata la parte del bilancio dell'Ente per la GIAS – Gestione degli interventi assistenziali, per ciò che concerne *oneri pensionistici, oneri per il mantenimento del salario, oneri per interventi a sostegno della famiglia ed oneri per prestazioni economiche derivanti da prestazioni di oneri*.

Il principio seguito è quello di armonizzare le scritture contabili del Ministero del lavoro e delle politiche sociali con quelle dell'INPS. In ogni unità previsionale di base è stato poi istituito un capitolo per i costi di funzionamento che vengono sostenuti dall'INPS, per le spese relative agli interventi assistenziali. Lo scopo è quello di consentire il monitoraggio delle risorse finanziarie trasferite all'INPS.

Poiché per il bilancio 2004, rimane la strutturazione del Ministero su tre Centri di Responsabilità (il Gabinetto ed i due Dipartimenti, per le politiche del lavoro e dell'occupazione, e per le politiche previdenziali ed assistenziali) - mentre per il 2005 è prevista la modificazione dei CdR con la soppressione dei Dipartimenti, l'istituzione del Segretario generale e la collocazione delle Direzioni generali quali Centri di Responsabilità - l'evoluzione delle assegnazioni di bilancio per il 2004 rispetto a quelle per il 2003 è la seguente.

Rispetto alle previsioni assestate 2003, si rinviene una generale diminuzione delle assegnazioni di bilancio, sia di parte corrente che in conto capitale, per tutti e tre i Centri di Responsabilità, e ciò avviene in maniera apparentemente meno sensibile per il CdR *Politiche sociali e previdenziali* che però detiene valori assoluti di gran lunga superiori agli altri due CdR.

Per il *Gabinetto* la diminuzione complessiva del 38,5 per cento (da 10,4 milioni di euro a 6,4) è notevole ed è tutta riferita alla *parte corrente*.

Il CdR *Politiche del lavoro e dell'occupazione* diminuisce del 13,8 per cento (da 1.982 milioni di euro a 1.708,6).

Il CdR *Politiche sociali e previdenziali* diminuisce del 3,5 per cento (da 63.067,5 milioni di euro a 60.833,1 milioni).

Le decurtazioni colpiscono in maniera ben diversa i due ultimi CdR non solamente in termini percentuali, ma anche per la natura della spesa: la decurtazione è per tre quarti *in conto capitale* per *Politiche del lavoro e dell'occupazione*, mentre è pressoché totalitaria sulla *parte corrente* per *Politiche previdenziali ed assistenziali*.

Complessivamente, a livello previsionale, il bilancio del Ministero passa dai 65.059,9 milioni di euro dell'assestate 2003 ai 62.548,1 del bilancio di previsione 2004, con una decurtazione del 3,9 per cento.

Su base pluriennale, rispetto ai complessivi 62.548,1 milioni del 2004, sono previsti un incremento del 5,6 per cento (con 66.073,9 milioni) per il 2005 sul 2004 ed una diminuzione dello 0,1 per cento (con 66.014,5 milioni) per il 2006 sul 2005.

1.2. Le direttive del Ministro.

Mantenendo l'impianto delle precedenti relazioni, appare utile, al fine di apprezzare il grado di evoluzione del sistema programmatico dell'Amministrazione, mettere a confronto la Direttiva dell'anno di riferimento (esercizio 2003) con quella dell'anno in corso.

Al riguardo, va sottolineato come, anche a prescindere dalla verifica di congruenza della struttura (che doveva essere realizzata entro il giugno 2002 ai sensi dell'art. 9, comma 2 del citato DPR n. 176 del 2001), non ancora avvenuta, salvo quanto si è detto per l'istituzione del Segretario generale, non è ancora stata realizzata la revisione dell'organizzazione del Ministero, al fine di eliminare le sovrapposizioni di competenze e renderla più snella e funzionale.

La Direttiva per il 2003 costituiva un'evoluzione della precedente, tenendo conto di tutti i documenti fondamentali di politica economica nazionale ed europea, nella consapevolezza di dover attuare i principali indirizzi dell'Unione Europea alla luce dei nuovi assetti istituzionali delineatisi in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione italiana.

Alla stessa stregua, l'Amministrazione si è mossa nella consapevolezza di dover assicurare, in conformità agli indirizzi espressi dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, sia la coerenza esterna, rispetto ai documenti generali del governo, sia la coerenza interna del sistema degli obiettivi fissati.

Va ricordato che analoga Direttiva non è stata emanata per il 2004.

Un momento rilevante, sul quale si soffermerà la presente relazione, è quello dell'attribuzione al SECIN di un ruolo fondamentale per la verifica dei risultati conseguiti in relazione alle indicazioni dell'"Indirizzo politico".

L'organizzazione della Direttiva 2003 era fondata sulle *priorità politiche* fondate su quelli che potrebbero essere definiti veri e propri *pilastri*:

1. Miglioramento del livello della qualità della vita dei cittadini con riferimento al sistema complessivo delle politiche di welfare.
2. Sviluppo delle politiche dirette a migliorare l'occupabilità e rendere più flessibile il mercato del lavoro.
3. Riforma del mercato del lavoro.
4. Emersione del lavoro irregolare.

5. Revisione della disciplina del lavoro degli immigrati.
6. Politiche di sostegno alla famiglia.
7. Sviluppo delle iniziative per la piena integrazione delle persone disabili.
8. Promozione e sviluppo delle modalità per una sistematica partecipazione degli organismi ricompresi nel Terzo Settore e del consolidamento dei rapporti con le istituzioni pubbliche.
9. Riforma del sistema previdenziale garantendo la sostenibilità finanziaria.
10. Innovazione del sistema delle relazioni industriali all'interno dell'impresa.

Si notava, nella precedente relazione, come anche la definizione di *pilastri* apparisse appropriata nell'ottica europea ed in considerazione della rilevanza *sociale* della materia.

Al tempo stesso, veniva sottolineato come esistesse una discrasia tra profili di grande rilievo come quelli appena indicati e la scelta di porre i Centri di responsabilità a livello dipartimentale, con la conseguenza di allontanare il soggetto al quale viene imputata la *decisionalità* nell'area della gestione amministrativa dalle problematiche che si rinvengono nelle competenze specifiche dei settori funzionali di un'Amministrazione.

Si riprenderà questo argomento parlando dell'organizzazione, ma appare già, da quanto si è accennato sulla riforma dei *Centri di Responsabilità*, con il d.lgs. n. 241 del 2003 e la successiva Direttiva del Ministro, come l'Amministrazione abbia colto tale esigenza, anche a causa delle problematiche insorte con la ritardata assegnazione delle risorse, da parte del Capo dei Dipartimenti alle Direzioni generali, nell'esercizio 2002.

Un passaggio importante della Direttiva 2003, pur essendo la medesima meno dettagliata della precedente, è quello del collegamento degli obiettivi strategici ed operativi alle priorità politiche¹.

¹ *Priorità politica 1 – Miglioramento del livello della qualità della vita dei cittadini con riferimento al sistema complessivo delle politiche di welfare.*

Obiettivi strategici:

1. Attività per favorire una effettiva integrazione tra le politiche occupazionali e quelle sociali, anche attraverso lo sviluppo delle politiche territoriali e la valorizzazione delle risorse umane.
2. Iniziative dirette ad attenuare le differenziazioni territoriali dei servizi sociali e predisposizione di alcuni elementi del Sistema Informativo dei Servizi Sociali.

Priorità politiche 2 e 3 – Sviluppo delle politiche dirette a migliorare l'occupabilità e rendere più flessibile il mercato del lavoro - Riforma del mercato del lavoro.

Obiettivi strategici:

1. Iniziative dirette ad attuare la riforma del mercato del lavoro, delle politiche formative, del sistema degli incentivi per l'occupazione e degli ammortizzatori sociali e della normativa in materia di igiene e sicurezza sui luoghi di lavoro. Avvio della formazione continua.
2. Proposte e linee-guida per lo sviluppo dei servizi territoriali inerenti il mercato del lavoro.

Priorità politica 4 – Emersione del lavoro irregolare.

Obiettivi strategici:

1. Iniziative di coordinamento sul territorio per favorire l'emersione del lavoro irregolare.

Priorità politica 5 – Revisione della disciplina del lavoro degli immigrati.

Obiettivi strategici:

1. Attività finalizzate alla programmazione ed alla definizione della nuova regolamentazione dei flussi migratori.

Priorità politica 6 – Politiche di sostegno alla famiglia.

Obiettivi strategici:

1. Definizione di un sistema coordinato di interventi a favore della famiglia.

Priorità politica 7 – Sviluppo delle iniziative per la piena integrazione delle persone disabili.

Obiettivi strategici:

1. Determinazione di un insieme organico di misure ed iniziative per l'integrazione delle persone disabili.

Priorità politica 8 – Promozione e sviluppo delle modalità per una sistematica partecipazione degli organismi ricompresi del Terzo Settore e consolidamento dei rapporti con le istituzioni pubbliche.

Obiettivi strategici:

1. Individuazione di un sistema coordinato finalizzato a promuovere la partecipazione attiva dei diversi soggetti ricompresi nel Terzo Settore.

Ma un aspetto, determinante perché si realizzi effettivamente il circuito che dalla Direttiva dell'anno precedente, attraverso la valutazione dei risultati, permetta al *Controllo strategico* di supportare adeguatamente le decisioni dell'*Indirizzo politico* per la Direttiva successiva, è quello del monitoraggio.

Su questa attività, ci si soffermerà, in particolare, nella parte della relazione dedicata al *Controllo interno*, al quale va anche ricondotto il tema delicatissimo della “valutazione dei dirigenti”.

La Direttiva 2004, mantiene l'indicazione tematica delle *Priorità politiche*, ma in maniera diversa rispetto a quella del 2003, sempre collegandola ai filoni fondamentali dell'attività del Ministero.

1. Attuazione della legge Biagi per migliorare le opportunità occupazionali e per la riforma del mercato del lavoro.
2. Favorire la trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare.
3. Promuovere la responsabilità sociale delle imprese nell'ambito di un sistema di relazioni industriali innovativo.
4. Politiche a favore della famiglia e dei diritti sociali.
5. Sviluppo di interventi diretti a favorire la piena attuazione della legge Bossi-Fini.
6. Politiche intersettoriali.

La scelta dell'Amministrazione, per il 2004, è quella di rendere mirate le scelte strategiche, anche se mancano riferimenti alla politica previdenziale.

Va detto, al riguardo, che è attualmente in discussione il disegno di legge delega e, pertanto, la strategia delle modifiche al sistema previdenziale viene disegnata in quel contesto.

In proposito, la Corte riferirà al Parlamento sulla “Previdenza”, ivi compreso il secondo pilastro della “Previdenza complementare” con una relazione specifica, che terrà conto delle modifiche legislative che interverranno nel prossimo periodo.

Mentre le prime cinque *priorità* appaiono ben definite, è opportuno soffermarsi sulla sesta, che ha caratteristiche *trasversali*, comuni a tutte le Amministrazioni, secondo le indicazioni delle direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In tale contesto, si nota lo sforzo di ambientare indicazioni, che, proprio per la loro trasversalità, potrebbero risultare eccessivamente generiche, alla realtà specifica del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Pertanto, è significativa l'ulteriore declinazione di dette priorità.

In sostanza, le grandi innovazioni recate dall'applicazione della “Legge Biagi”, legge 14 febbraio 2003, n. 30, con l'emanazione del primo decreto legislativo, n. 276 del 10 settembre 2003; la politica di servizi sociali legata alla nuova organizzazione del Fondo delle politiche sociali, disegnata dall'art. 46 della Finanziaria per il 2003 (legge n. 289 del 2002) e sul cui primo periodo di applicazione si tratterà ampiamente in seguito, nonché la materia dell'emersione del lavoro sommerso (con la gestione dei CLES); quella dell'immigrazione che, dopo il grande sforzo di gestire la *regolarizzazione*, oggetto di specifica indagine della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato, approvata con la deliberazione 10/2004/G, si evolve nella conseguente logica dell' *integrazione*, sono tutti *assets* della missione complessiva dell'Amministrazione che mettono in gioco i fattori organizzativi e gestionali e la qualità del servizio reso.

La logica del “miglioramento dei servizi” viene correlata all'esigenza di una migliore

Priorità politica 9 – Riforma del sistema previdenziale garantendo la sostenibilità finanziaria.

Obiettivi strategici:

1. Realizzazione di un'analisi sull'evoluzione del sistema previdenziale privatizzato.

Priorità politica 10 – Innovazione del sistema delle relazioni industriali all'interno dell'impresa.

Obiettivi strategici:

1. Promozione dei processi di dialogo tra gli attori sociali e della cultura della responsabilità sociale delle imprese, anche in vista della promozione di migliori livelli di benessere e sicurezza delle imprese.

focalizzazione delle funzioni degli uffici sul territorio.

Si tratta di un tema che verrà ripreso nella parte dedicata all'organizzazione perché assume sempre maggiore importanza l'utilizzazione dell'apparato territoriale del Ministero per la materia *sociale* e la Direttiva assume valenza regolatrice al riguardo, in mancanza di un nuovo Regolamento di organizzazione che riconfiguri l'assetto territoriale.

Alla stessa stregua, in coerenza con il quadro appena disegnato, profili come la *Semplificazione amministrativa*, la *Digitalizzazione delle Amministrazioni*, *Contenimento e razionalizzazione della spesa*, vanno intesi in senso finalistico ed in questa logica emerge, in tutta rilevanza, l'esigenza di dotarsi di efficaci sistemi di monitoraggio, che attengano ai dati acquisiti ai fini del controllo di gestione, alla spesa relativa alle politiche sociali (Fondo nazionale per le politiche sociali), ai principali strumenti normativi a sostegno del reddito: incentivi e sgravi contributivi; assegni per il nucleo familiare; indennità di maternità, indennità di malattia, indennità per prestazioni antitubercolari, assegno per i secondogeniti.

La Direttiva precisa che, per l'esame e l'analisi dell'efficacia delle priorità politiche individuate saranno utilizzati i sistemi di indicatori di impatto previsti dai principali atti di programmazione generale che hanno visto il contributo o la partecipazione esclusiva dell'Amministrazione, come ad esempio il Piano d'Azione Nazionale per l'occupazione, il Piano d'Azione Nazionale per l'Inclusione Sociale, il Libro bianco sul welfare, ecc.

Le *Priorità politiche* vengono correlate ad obiettivi strategici ed obiettivi operativi, la cui significatività viene avvalorata dal monitoraggio che le stesse Direzioni generali sono tenute a realizzare e che viene portato a fattor comune dal SECIN nella sua funzione di controllo strategico e di supporto alla decisionalità dell'*indirizzo politico*.

2. Analisi dell'organizzazione.

2.1. Attuale configurazione dell'organizzazione.

Nel corso del 2003, nel quadro dinamico illustrato dalla Corte nella passata relazione, sono stati realizzati ulteriori passi, in direzione dell'emanazione del nuovo regolamento di organizzazione che realizzi l'effettiva fusione tra le due anime del Ministero (le politiche del lavoro e le politiche sociali e previdenziali), ma certamente prodromici ad una razionalizzazione delle strutture.

Infatti, in seguito alla riapertura dei termini per l'esercizio della delega in tema di riorganizzazione dei Ministeri, originariamente prevista dal decreto legislativo n. 300 del 1999 e contemplata dalla legge n. 137 in data 6.7.2002, ed al successivo d.lgs. 6 dicembre 2002, n. 287 che modifica l'articolo 3 del predetto d.lgs. n. 300 è stato disposto che, in via generale, nei Ministeri costituiscono strutture di primo livello, alternativamente, i dipartimenti e le Direzioni generali e che, solo laddove le Direzioni generali costituiscano, appunto, strutture di primo livello, possa essere istituito il Segretario generale.

In base a tali disposizioni e con il d.lgs. 11 agosto 2003, n. 241, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stato riorganizzato con le Direzioni generali quali strutture di primo livello e la conseguente soppressione dei dipartimenti. Successivamente, con Direttiva del Ministro in data 15 settembre 2003, è stata prevista la figura del Segretario generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

A prescindere da valutazioni attinenti alla strategia seguita dall'*Indirizzo politico*, si sottolinea come la scelta per l'opzione dipartimentale avesse, in passato, determinato un fenomeno di deresponsabilizzazione delle Direzioni generali, in seguito alla perdita della posizione di *Centro di Responsabilità*, e disfunzioni per il complesso procedimento di attribuzione delle risorse finanziarie, da un lato (le risorse umane e finanziarie per il raggiungimento degli obiettivi istituzionali per il 2003, sono state assegnate con provvedimento

del Capo dei dipartimenti alle Direzioni generali, il 29 maggio 2003)² e per l'obiettivo distanza dalle problematiche operative dall'altro.

Peraltro, in mancanza di un nuovo Regolamento di organizzazione, sono state mantenute le attuali *filieri* contabili ed è stato quindi mantenuto in vigore per il 2003, come sottolinea la cennata Direttiva del Ministro, il provvedimento di assegnazione di risorse del Capo Dipartimento, del 29 maggio 2003.

Si è quindi di fronte ad un delicato momento di passaggio che potrà risolversi solo con un effettiva modifica all'attuale regolamento di organizzazione.

Non si rinvergono quindi varianti per il bilancio 2004, anche se l'assegnazione delle risorse agli uffici dirigenziali generali è avvenuta con il provvedimento del Ministro in data 3 febbraio 2004.

Viene mantenuta la duplicazione delle Direzioni (per gli affari generali) che gestiscono le spese di funzionamento degli uffici, rispettivamente, per l'area delle *politiche del lavoro* e per quella delle *politiche sociali e previdenziali* (la prima ha competenze anche per l'attività ispettiva e la seconda per la gestione del Fondo delle politiche sociali).

Tali profili non sono di poco conto, anche perché presentano riflessi sull'organizzazione territoriale del Ministero in un contesto particolarmente dinamico sotto l'aspetto normativo.

Si citano, al riguardo, le modifiche intervenute al d.lgs. n. 300 del 1999, concernenti gli Uffici territoriali del Governo (decreto legislativo 21 gennaio 2004, n. 29), nonché la recente razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 300, disposta con il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124.

Le esigenze degli uffici periferici, che dovranno estendere la tradizionale competenza nelle materie delle ispezioni e delle politiche del lavoro, esse stesse in evoluzione, al vasto *ambiente* delle politiche sociali, hanno già avuto una risposta con la delega, disposta con provvedimento del Direttore generale degli affari generali, risorse umane e attività ispettiva, della gestione di alcuni capitoli di bilancio riguardanti principalmente le spese per il personale, le spese di funzionamento e di manutenzione relative al territorio di competenza.

In tal contesto, va sottolineata l'attività svolta dai CLES - Comitati per il Lavoro e l'Emersione del Sommerso (CLES), nel corso del 2003, che è stata caratterizzata in via esclusiva dal monitoraggio sul processo di emersione delle aziende per le quali è stato approvato il piano di emersione progressiva, ai sensi del DL n. 210 del 2002, convertito dalla Legge n. 266 del 2002.

Tale attività avrà termine entro un periodo massimo di due anni decorrenti dalla data di approvazione del relativo programma di emersione. Per l'anno in corso, come previsto dal d.lgs. 23 aprile 2004 n. 124, di riforma dell'ispezione del lavoro, i CLES saranno impegnati anche nella attività di coordinamento, a livello provinciale, della vigilanza svolta dal Ministero del lavoro e dagli altri soggetti a ciò istituzionalmente preposti.

Di altro segno, ma sempre in tema di modifiche strutturali, è il trasferimento al Dipartimento nazionale per le politiche antidroga, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, disposto, con la legge finanziaria per il 2004 (articolo 3, della legge 24 dicembre 2003, n. 350) e con il DPCM 15 marzo 2004, delle risorse finanziarie, strumentali ed umane connesse allo svolgimento delle competenze già attribuite alla Direzione generale per la prevenzione e il recupero delle tossicodipendenze e alcoolodipendenze e per l'osservatorio permanente per la verifica dell'andamento del fenomeno delle droghe e delle tossicodipendenze.

Le prospettive di riorganizzazione complessiva che in base al d.lgs 11 agosto 2003, n. 241, riguarderanno le nuove Direzioni generali e l'attribuzione dei compiti ad esse affidate, sono, al momento, consegnate ad uno schema di regolamento elaborato ai sensi dell'articolo 17,

² Nel 2002 si era realizzato un vero e proprio *stallo* dell'attività provvedimentale, gestita dal Capo dei Dipartimenti, e solo nella seconda parte dell'esercizio era avvenuta l'attribuzione delle risorse alle Direzioni generali.

comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400 sul quale è già stato acquisito il parere del Consiglio di Stato.

Le finalità della nuova configurazione del Ministero sono dunque quelle, ampiamente sottolineate dalla Corte nelle due ultime relazioni, di eliminare gli aspetti di incertezza e di sovrapposizione di competenze già rilevate nel precedente provvedimento di organizzazione.

Elementi salienti in tale contesto sono la determinazione dell'articolazione e dell'organizzazione dell'ufficio del Segretario generale, la previsione della nuova Direzione generale *per il coordinamento delle attività ispettive in materia di rapporti di lavoro, di livelli essenziali delle prestazioni e di legislazione sociale* (art. 2 del d.lgs. n. 124 del 2004), nonché l'adeguamento di alcune funzioni relative alle politiche sociali, anche alla luce dei principi generali contenuti nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

In particolare:

✓ l'articolazione funzionale del Segretariato generale ha l'obiettivo di garantire il coordinamento degli uffici e delle attività del Ministero e per la verifica dell'efficienza e del rendimento delle singole strutture; per l'esercizio di tali funzioni al Segretario generale sono affidate la programmazione e l'organizzazione delle attività statistiche e l'impulso alle attività riferite alla comunicazione istituzionale, il raccordo con alcuni organismi nazionali esterni ed interni al Ministero e con organismi internazionali. Inoltre, presso il Segretariato generale opererà il servizio ispettivo istituito ai sensi dell'articolo 1, commi da 56 a 65 della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

✓ Rimane invariato il numero delle Direzioni generali, tredici, anche se la denominazione cambia in alcuni casi: infatti, si prevede l'istituzione della Direzione generale della comunicazione, del mercato del lavoro, delle risorse umane e affari generali, nonché delle Direzioni generali per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR), per le politiche per l'orientamento e la formazione, per l'innovazione tecnologica, per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali.

✓ Viene istituita la nuova Direzione generale per l'attività ispettiva, con compiti di direzione e coordinamento delle attività ispettive svolte dai soggetti che effettuano vigilanza in materia di tutela dei rapporti di lavoro, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e di legislazione sociale, compresi gli enti previdenziali.

✓ Per quanto concerne l'attribuzione di compiti e funzioni delle strutture, non si rilevano radicali trasformazioni, in quanto è stata effettuata una rimodulazione diretta, in taluni casi, ad accorpare competenze riguardanti la medesima materia, in altri, ad eliminare sovrapposizioni di funzioni, procedendo a snellire le Direzioni generali con compiti trasversali (come ad esempio, nel caso della Direzione generale delle risorse umane e di quella per l'innovazione tecnologica).

La Corte segnala l'esigenza di procedere in tempi brevi all'emanazione del nuovo regolamento di organizzazione al fine di rendere razionale la struttura amministrativa, in coerenza con quella dei *Centri di responsabilità* della struttura di bilancio.

Si osserva, infatti, come, per l'esercizio 2004, esista un disallineamento al riguardo, con l'intervento diretto dell'*Indirizzo politico* per l'assegnazione delle risorse alla Direzioni generali, mentre il bilancio di previsione 2004 continua ad essere strutturato su tre *Centri di Responsabilità*.

2.2. Il Servizio di controllo interno.

Nel corso del 2003, il SECIN ha portato avanti il processo di consolidamento nel suo ruolo di supporto alla decisionalità dell'*"Indirizzo politico"*, sia in occasione della predisposizione della Direttiva 2004, sia in sede di monitoraggio degli obiettivi conseguiti nel 2003, sia ancora nella predisposizione di un sistema di valutazione della dirigenza e nella