

Per il primo, è stato individuato un atto di impegno, e correlativo pagamento, dell'importo di euro 1.439.795,53. Il suddetto pagamento è stato effettuato in favore della SIMEST S.p.A., società della quale il Ministero per il commercio internazionale (già Ministero delle attività produttive) detiene la maggioranza assoluta delle azioni.

Secondo le previsioni della legge 24 aprile 1990 n. 100, i dividendi distribuiti dalla SIMEST e di spettanza del Ministero vanno assegnati ad un capitolo di spesa per essere destinati alle finalità indicate dalla stessa legge n. 100 del 1990. La legge n. 289 del 2002 (Legge finanziaria 2003) ha disposto che le gestioni fuori bilancio aventi natura diversa da quella di fondo di rotazione (tra cui appunto le gestioni della SIMEST relative ai fondi in oggetto), vadano ricondotte al bilancio dello Stato; le relative disponibilità dovevano essere versate in conto entrate entro il termine - così prorogato da successivi provvedimenti normativi - del 31 luglio 2004. In dipendenza da ciò, la SIMEST ha provveduto al versamento sul relativo capitolo in conto entrate, tra l'altro, di parte degli utili relativi all'anno 1999, ammontanti appunto a euro 1.439.795,53.

Il MEF disponeva quindi la riassegnazione dei fondi su di un capitolo di spesa del Ministero delle attività produttive, e gli stessi venivano impegnati, per essere destinati alla prosecuzione del Programma denominato "Partecipazione SIMEST agli sportelli unici regionali per l'internazionalizzazione delle attività produttive", già approvato nel 2000. Successivamente, un decreto del Ministro delle attività produttive ha stabilito le modalità di rendicontazione, a seguito della quale il Ministero avrebbe potuto procedere al rimborso.

Avendo la SIMEST regolarmente proceduto alla rendicontazione (asseverata dal Collegio sindacale della Società), era stato infine disposto in suo favore il pagamento in questione. Con riferimento al secondo, l'impegno, per l'importo di euro 372.262,48, e l'atto di pagamento di euro 18.287,11 - relativo ad una parte della somma impegnata - individuati si riferiscono ad una fattispecie analoga alla precedente. In questo caso, la SIMEST aveva versato in favore del Ministero il suddetto importo di euro 372.262, corrispondente ad una parte degli utili realizzati nell'anno 1998.

Tale importo veniva impegnato, con destinazione alla prosecuzione del Programma denominato "Promozione della internazionalizzazione e facilitazione dell'accesso delle imprese - specie PMI - ai nuovi strumenti agevolativi e di sostegno per le attività all'estero e della loro fruizione, tramite il sistema bancario", già approvato nel 2000.

Avendo la SIMEST rendicontato spese - in dipendenza dell'attività svolta nell'ambito del detto Programma - per euro 18.287,11, si procedeva al relativo pagamento.

Capitoli 1119 (Gabinetto), 1365 (Servizi interni) e 5060 (Internazionalizzazione), tutti relativi a - Spese di manutenzione, riparazione ed adattamento di locali ecc..

Sono stati individuati tre atti di impegno, rispettivamente nn. 40, 86 e 30, e correlativi pagamenti, per l'importo complessivo di 1.500 euro, riferentisi ad un'unica prestazione di servizio in favore dell'Amministrazione (misurazione della presenza di gas Radon nei locali della sede del Ministero per il commercio internazionale e valutazione delle misure necessarie per la sicurezza del personale).

L'ordinazione della spesa in questione è avvenuta in data precedente all'istituzione del Ministero per il commercio internazionale, con imputazione, rispettivamente e per quote, ad un capitolo inerente il Centro di Responsabilità "Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione", un capitolo ("a gestione unificata", secondo quanto esposto più sopra) inerente il Centro di Responsabilità "Mercato", ed un capitolo inerente il Centro di

Responsabilità "Internazionalizzazione" (cui corrispondono le strutture amministrative poi trasferite al Ministero per il commercio internazionale).

La prestazione suddetta è stata fornita dall'unica ditta contattata dall'Amministrazione, a seguito di intervento dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. La procedura in economia come posta in essere appare nella specie corretta ai sensi del d.P.R. n. 384 del 2001, atteso il valore della fornitura stessa. La relazione relativa alla situazione dei locali ministeriali risulta allegata agli atti.

I cennati pagamenti sono stati eseguiti su regolare fattura.

L'esito dei controlli effettuati non ha evidenziato irregolarità, tanto con riguardo alle procedure contabili, quanto alle norme sostanziali applicabili.

3. Le funzioni del Ministero: problematiche rilevanti.

Come già osservato dalla Corte in occasione delle passate Relazioni (nonché, con riferimento all'istituzione del Ministero dello sviluppo economico, nel capitolo della presente a quest'ultimo dedicato), l'assetto organizzativo del Ministero delle attività produttive, da cui il Ministero per il commercio internazionale deriva, insieme con il Ministero dello sviluppo economico, è stato oggetto di numerosi mutamenti, a partire dall'originaria previsione contenuta nel d.lgs. n. 300 del 1999.

Sulla base di quest'ultima, il successivo regolamento di organizzazione del suddetto Ministero delle attività produttive, contenuto nel d.P.R. n. 175 del 2001, aveva disegnato una struttura articolata in quattro Dipartimenti, uno dei quali, quello per l'internazionalizzazione, comprendeva tre Direzioni generali (per la politica commerciale, per le politiche di internazionalizzazione, per la promozione degli scambi).

Tale struttura, tuttavia, non è stata in realtà mai realizzata, talché la gestione si è sempre imperniata sulle Direzioni generali (il che è rispecchiato dalla previsione successivamente inserita nel d.lgs. n. 300 del 1999 dal d.lgs. n. 34 del 2004, secondo la quale il Ministero doveva essere articolato in "non più di 11 Direzioni generali"). Tuttavia, l'omogeneità delle funzioni attribuite, nel contesto generale delle competenze dell'Amministrazione, alle tre predette Direzioni generali, ha fatto sì che esse operassero in stretto contatto tra loro, ponendo in essere attività interagenti e sostanzialmente finalizzate, pur sotto vari profili, al comune obiettivo della internazionalizzazione del sistema produttivo.

Poiché, come s'è visto, l'organizzazione del nuovo Ministero del commercio internazionale si fonda - a parte il Gabinetto e gli Uffici di diretta collaborazione - appunto sulle ricordate (tre) Direzioni generali, la situazione descritta ha consentito che la gestione di questo, nella parte dell'esercizio successiva alla sua istituzione, si svolgesse, in particolare sotto il profilo contabile e finanziario, senza registrare discontinuità (il fenomeno è stato accentuato dalla circostanza, già evidenziata, secondo cui i risultati della gestione in questione, ad eccezione del Centro di Responsabilità relativo al Gabinetto, sono ancora rappresentati per il 2006 nell'ambito del Rendiconto del Ministero dello sviluppo economico).

Coerentemente con quanto finora esposto, la problematica su cui la Corte intende attirare l'attenzione riguarda l'aspetto finanziario-contabile di attività - oggi di competenza del Ministero per il commercio internazionale - già svolte, nell'ambito della funzione di internazionalizzazione, dal Ministero delle attività produttive.

La legge n. 289 del 2002 (Legge finanziaria 2003) prevedeva, tra l'altro, in materia di gestioni fuori bilancio, la riconduzione al bilancio dello Stato di quelle prive del carattere

di fondi di rotazione, in quanto non rientranti in un apposito elenco approntato secondo la procedura dalla stessa Legge prevista. Per queste, le disponibilità esistenti dovevano essere versate in conto entrata, per essere poi riassegnate alle pertinenti UPB.

Tra le gestioni da ricondurre in bilancio va in particolare annoverato il Fondo finalizzato a permettere la partecipazione italiana alla stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo dei Paesi dell'area balcanica, istituito dalla legge n. 84 del 2001, e dotato di 100 miliardi di lire per ciascuno degli anni 2001 e 2002, nonché di 25 milioni di euro per l'anno 2003. Tali risorse sono attualmente ripartite tra il Ministero per il commercio internazionale ed il Ministero degli affari esteri e, per quanto riguarda il primo, destinate a finalità di promozione e sviluppo delle imprese, secondo la previsione della succitata Legge. La gestione delle stesse, di competenza della Direzione generale promozione e scambi, è da questa affidata a vari Enti (ICE, INFORMEST, FdL Servizi S.r.l. e UNIONCAMERE), a favore dei quali sono state impegnate sul capitolo 8313.

Per ciascuno degli Enti attuatori è stata costituita una determinata disponibilità finanziaria, agli stessi trasferibile al fine di agevolare progetti di promozione ed assistenza alle imprese presentati al Ministero, della durata massima di 24 mesi. Sono stati così approvati - rispettivamente nel 2003 per l'annualità 2001, e nel 2004 per l'annualità 2002 - i progetti riportati nelle successive tavole n. 3 e 4, per l'importo in esse indicato. Tali somme sono state dal Ministero trasferite su conti correnti intestati agli Enti attuatori, indicati nelle convenzioni stipulate con ciascuno di questi per disciplinare la gestione dei contributi.

Annualità 2001 **Tavola 3**

(in valori assoluti)

Ente	Progetti approvati	Importo	Data
ICE	5	3.335.132,70	9 gennaio 2004
INFORMEST	5	1.174.838,60	29 luglio 2003
FdL SERVIZI	3	1.220.499,50	16 settembre. 2003
UNIONCAMERE	9	2.691.840,00	18 novembre. 2003
TOTALE	22	8.422.310,80	

Annualità 2002 **Tavola 4**

(in valori assoluti)

Ente	Progetti approvati	Importo	Data
ICE	12	2.095.794,15	30 maggio 2005
INFORMEST	3	600.872,10	31 agosto 2006
FdL SERVIZI	1	98.729,00	*
UNIONCAMERE	9	2.541.804,00	26 aprile 2006
TOTALE	25	5.337.199,25	

*L'Ente ha rinunciato al progetto

Dovendo, alla stregua di quanto già esposto, essere ricondotta in bilancio la gestione del Fondo in questione, l'Amministrazione ha richiesto, anche a seguito di contatti con il Ministero dell'economia e delle finanze, l'apertura di apposite contabilità speciali, ai sensi del d.P.R. n. 364 del 1997, presso le competenti sezioni di Tesoreria provinciale dello Stato (fa eccezione il caso dell'ICE, il quale opera in regime di tesoreria unica). Risultano

ad oggi aperte contabilità speciali in favore dell'UNIONCAMERE (la quale ha già provveduto al trasferimento di tutti i contributi approvati) e dell'INFORMEST (il quale deve invece ancora procedere al versamento di euro 211.817,91), attive, rispettivamente, dall'agosto e dal dicembre 2006.

Resta aperto, al riguardo, il problema degli interessi sulle economie derivanti dalla gestione dei progetti già approvati. Il Ministero ha invitato gli Enti attuatori a procedere al versamento di queste nell'apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata (capitolo 3610, avente ad oggetto "Versamenti derivanti dalle gestioni fuori bilancio proprie del Ministero delle attività produttive da ricondurre in bilancio ai sensi dell'art. 93, comma 8, della legge 289 del 2002"), insieme agli interessi maturati, per consentirne la successiva riattribuzione. Dopo vari inviti in questo senso, l'Amministrazione ha infine richiesto agli Enti stessi dichiarazione sostitutiva di atto notorio, relativa all'entità delle spese sostenute per la realizzazione dei progetti finanziati.

Ministero del lavoro e della previdenza sociale e Ministero della solidarietà sociale

- 1. Nota metodologica.**
- 2. La programmazione 2006.**
- 3. Le criticità organizzative e l'avvalimento.**

1. Nota metodologica.

In considerazione dell'avvenuta distinzione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel Ministero del lavoro e della previdenza sociale e nel Ministero della solidarietà sociale, a decorrere dal 18 maggio 2006, ed al fine di rispettare la nuova identità delle strutture ministeriali ed al tempo stesso di procedere ad una comparazione con l'esercizio precedente, mentre vengono analizzate unitariamente, anche per evitare duplicazioni, "la programmazione 2006" e "le criticità organizzative e l'avvalimento", l'analisi finanziaria ed organizzativa viene effettuata per tutto l'anno 2006 per Centri di Responsabilità, così come sono stati attribuiti ai nuovi Ministeri dal decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito con la legge 17 luglio 2006, n. 233 e dal dPCM 30 marzo 2007, registrato dalla Corte dei conti il 7 maggio successivo e pubblicato sulla G.U. n. 125 del 31 maggio.

Va, inoltre tenuto conto che, mentre le competenze relative alle "Politiche per la famiglia" e le "Politiche giovanili" sono state attribuite a due Ministri senza portafoglio, al Ministero della solidarietà sociale sono state attribuite le competenze in materia di "Politiche sulle dipendenze" e di "Servizio civile" (per quanto attiene alle direttive) in precedenza proprie della Presidenza del Consiglio dei Ministri; nel primo caso presso una Direzione generale e nel secondo caso presso il Dipartimento del Servizio civile.

Nel corso del 2006, le risorse finanziarie concernenti le "Politiche sulle dipendenze" sono state gestite, in mancanza di apposito Centro di Responsabilità, dalla Direzione generale per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali, mentre quelle del Dipartimento, che ha una sua gestione autonoma "fuori-bilancio", pur rispondendo alle direttive del Ministro della solidarietà sociale, continuano ad essere anche per il 2007 al di fuori dello stato di previsione del Ministero.

Pertanto, nella suddivisione che segue non vengono ricomprese tali funzioni e le strutture corrispondenti ai Centri di Responsabilità amministrativa.

Il C.d.R. Gabinetto, unico formalmente, viene mantenuto avulso dall'analisi¹.

¹ Il C.d.R. "Gabinetto" è rimasto unico come Centro di Responsabilità. La ripartizione delle risorse finanziarie del medesimo è stata infatti indicata nel dPCM attuativo che è stato emanato solo il 30 marzo 2007 (pubblicato sulla G.U. n. 125 del 31 maggio 2007) nella misura del 65 per cento per il Ministero del lavoro e previdenza

Ministero del lavoro e della previdenza sociale

Segretariato generale
Direzione generale degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione
Direzione generale per le attività ispettive
Direzione generale del mercato del lavoro
Direzione generale per le politiche per l'orientamento e la formazione
Direzione generale per le politiche previdenziali
Direzione generale per l'innovazione tecnologica
Direzione generale delle risorse umane e affari generali
Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro

Ministero della solidarietà sociale

Direzione generale per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese
Direzione generale per la gestione del Fondo nazionale per le politiche sociali e il monitoraggio della spesa sociale
Direzione generale dell'immigrazione
Direzione generale per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali
Direzione generale della comunicazione

2. La programmazione 2006.

Nella relazione sul rendiconto 2005 si è sottolineata la peculiarità della Direttiva generale sull'azione amministrativa per il 2006 perché si "autolimitava" al termine della Legislatura.

In pratica la Direttiva faceva anche il punto delle impostazioni gestite, degli obiettivi perseguiti e dei risultati raggiunti.

Elementi focali erano quindi rappresentati:

- per la materia del lavoro e della previdenza: dalla riforma del mercato del lavoro, recata dalla legge n. 30 del 2003 e dal d.lgs. n. 276 del 2003, nonché dalla riforma previdenziale (si ricorda il rapporto della Corte sulla finanza previdenziale, dedicato sia alla previdenza obbligatoria sia a quella complementare, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione 9/CONTR/REF/2006) approvata con la legge delega n. 243 del 2004, alla quale sono seguiti il d.lgs. n. 252 del 2005 sulla previdenza complementare ed il d.lgs. n. 42 del 2006 sulla totalizzazione dei periodi contributivi;
- per la materia della solidarietà sociale: dall'immigrazione e l'integrazione, dalle politiche per l'"inclusione", dalle politiche sociali nel loro complesso ed, in particolare, dalla responsabilità sociale delle imprese che ha trovato nella legge 13 giugno 2005, n. 118, dall'introduzione di un nuovo modello d'impresa: l'impresa sociale.

Sotto il profilo dell'effettiva programmazione dell'attività del 2006, nel solco di una nota preliminare particolarmente incisiva, era stata operata la scelta di individuare, nella declinazione degli "obiettivi strategici" incardinati nelle "priorità politiche", un "obiettivo operativo" per ciascun Centro di Responsabilità, obiettivi questi ai quali si è fatto cenno nella parte dedicata al monitoraggio compiuto dal SECIN con particolare riguardo alla spesa affrontata per perseguirli e raggiungerli.

L'intervenuta distinzione del Ministero delle politiche sociali nei due Ministeri, "del lavoro e della previdenza sociale" e della "solidarietà sociale", poneva come in casi analoghi, un

sociale e del 35 per cento per il Ministero della solidarietà sociale, salvo alcuni capitoli per i quali la ripartizione è nella misura del 50 per cento per entrambi.

problema di continuità nella programmazione e, quindi, nella concreta gestione amministrativa.

In altra parte della relazione si affrontano i profili attinenti ai risultati dell'azione amministrativa, quali emergono dal rendiconto, all'organizzazione ed alle loro criticità.

E' importante qui sottolineare come il processo programmatico, pur in un contesto particolarmente difficile e indefinito (ne sono prova le vicende relative al Rendiconto 2006 ed al varo del dPCM (richiamato - che solo recentemente è avvenuto), abbia avuto una sua continuità, rappresentata da scelte pragmatiche che hanno consentito di mantenere costante la gestione amministrativa nel corso del 2006.

Un momento fondamentale è quello costituito dalla cosiddetta "Direttiva congiunta" emanata dai due Ministri il 31 maggio 2006, nella quale sono stati confermati i contenuti della Direttiva generale del 3 febbraio, riconoscendone la validità fino al termine di scadenza naturale, anche allo scopo di mantenere ferme le procedure in vigore per la valutazione dei dirigenti, altrimenti indirizzate ad assoluta precarietà, assicurando quindi l'ulteriore sviluppo, seppur con gli opportuni correttivi e aggiustamenti, delle iniziative già avviate nel 2006 dagli uffici ministeriali.

3. Le criticità organizzative e l'"avvalimento".

Il dPCM che dà applicazione al DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con la legge 17 luglio 2006, n. 233 ha, da un lato ripartito, tra i due Ministeri del lavoro e della previdenza sociale e della solidarietà sociale, il contingente degli Uffici di diretta collaborazione al Ministro ed il trasferimento di 40 unità dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale al Ministero della solidarietà sociale e, dall'altro, stabilito l'"avvalimento" delle Direzioni regionali e provinciali del lavoro da parte del Ministero della solidarietà sociale per le funzioni precedentemente espletate nel campo delle politiche sociali ed, in particolare:

- a) vigilanza dei flussi di entrata dei lavoratori esteri comunitari e neocomunitari;
- b) coordinamento delle politiche per l'integrazione degli stranieri immigrati;
- c) monitoraggio della spesa sociale, svolgimento di indagini censuarie sulle prestazioni sociali erogate dai Comuni sul territorio e analisi dell'utenza raggiunta, dei fabbisogni soddisfatti e del livello qualitativo dei servizi erogati;
- d) espletamento di particolari incarichi riferiti ad attività riguardanti verifiche amministrativo-contabili di progetti finanziati con fondi pubblici nazionali e comunitari, con particolare riguardo alle attività della Direzione generale per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali;
- e) esercizio delle funzioni ispettive, ai sensi dell'art. 16 del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155;
- f) verifica dei requisiti relativi a:
 - iscrizione al registro nazionale delle associazioni di promozione sociale ai sensi della legge 7 dicembre 2000, n. 383;
 - riconoscimento dei contributi a favore dei soggetti aventi diritto ai sensi della legge 21 novembre 2000, n. 342 e relativo decreto attuativo n. 388 del 2002;
- g) monitoraggio dell'attività e delle prestazioni erogate ai centri di servizio del volontariato distribuiti sul territorio.

Viene sancito il principio dell'"esercizio coordinato di funzioni in materia previdenziale ed assistenziale", basato sulla *prevalenza* della funzione "previdenziale" e di quella "assistenziale" e viene previsto il concerto del Ministro della solidarietà sociale per le

nomine negli Enti previdenziali e la presenza negli organi di tali Enti di rappresentanti del Ministero della solidarietà sociale, mentre si rinvia ad altro provvedimento la definizione dei rapporti relativi all'IS.FO.L. (Istituto per lo Sviluppo della Formazione dei Lavoratori), a Italia Lavoro S.p.A. ed all'Istituto di medicina sociale.

Viene inoltre stabilito che, con apposita convenzione tra i due Ministeri, sono definiti i criteri, le modalità operative e le procedure per l'attuazione delle forme di avvalimento previste.

Importante è anche il riferimento alla "Direttiva congiunta" dei Ministri, con la quale vengono assegnati gli obiettivi, "al fine di garantire il coordinato esercizio delle funzioni dei due Ministeri e la continuità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa".

L'istituto dell'"avvalimento" da forma "eccezionale" di esercizio dell'attività amministrativa diventa dunque forma apparentemente "ordinaria" perché gli uffici periferici (Direzioni regionali e provinciali del lavoro) possono essere utilizzati per finalità specifiche attinenti alle "politiche sociali" e, come tali, di competenza del Ministero della solidarietà sociale.

Appare evidente che la distinzione nei due nuovi Ministeri abbia comportato problemi organizzativi di non facile soluzione.

Con l'applicazione dell'"avvalimento" si è fin qui assicurata, sia pure con molte difficoltà, soprattutto sotto il profilo amministrativo-logistico, l'attività del Ministero della solidarietà sociale.

Infatti, per tutto l'esercizio 2006 e per la prima parte del 2007, l'"avvalimento" ha operato anche nei riguardi di strutture centrali, come la Direzione generale delle risorse umane e degli affari generali del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e quella dell'innovazione tecnologica.

La situazione è molto diversa rispetto a quella che veniva analizzata dalla Corte nella precedente relazione sul rendiconto, nella quale, in un'ottica organizzativa unitaria, l'evoluzione doveva riguardare l'implementazione sul territorio delle competenze in materia di politiche sociali, attraverso un coinvolgimento più consistente delle Direzioni regionali e provinciali del lavoro.

L'esigenza rimane, anzi è ancor più netta per la maggiore incisività dell'azione, dettata sia dall'amplificarsi della materia dell'"integrazione" con i nuovi ingressi nell'Unione Europea di Romania e Bulgaria, senza un periodo transitorio, come avvenuto per l'"allargamento a 25", sia dalla stessa scelta di istituire il Ministero della solidarietà sociale con una missione quindi focalizzata all'inclusione sociale ed alle politiche sul territorio.

Mentre il cosiddetto "avvalimento delle strutture centrali" appare destinato ad esaurirsi non appena le competenze in materia di "affari generali" e di "personale" verranno attribuite alla Direzione generale per la gestione del Fondo nazionale per le politiche sociali ed il monitoraggio della spesa sociale (anche mediante il trasferimento di 40 unità, come prevede il dPCM attuativo, dal Ministero del lavoro e previdenza sociale al Ministero della solidarietà sociale), più problematica appare la gestione separata dell'attuale unico sistema informativo del lavoro, per quanto solo in parte, il medesimo si occupi di politiche sociali e soprattutto, non appare di breve periodo l'avvalimento delle Direzioni regionali e provinciali del lavoro.

Non va sottovalutato che di tali strutture si avvale il Ministero dello sviluppo economico (ex Ministero delle attività produttive) per le "Ispezioni alle Cooperative", passate a tale

dicastero dalla competenza del Ministero del lavoro e previdenza sociale in base alle disposizioni del d.lgs. n. 300/1999 e, quindi, da ormai diversi anni.

Va anche affrontata una prospettiva "evolutiva" che tenga conto di nuovi compiti o, comunque, nuovi interventi richiesti nel quadro delle competenze in materia di "politiche sociali" dal Ministero della solidarietà sociale, che comportino oneri per il Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Il quadro complessivo porta a ritenere che sia necessario un arco di tempo superiore all'esercizio 2007, che nella prima parte non ha mostrato consistenti modificazioni sotto il profilo organizzativo, per definire la gestione delle risorse umane e strumentali da parte dei due Ministeri e l'esercizio dell'avvalimento, nel medio periodo, per le strutture territoriali.

PAGINA BIANCA

Ministero del lavoro e della previdenza sociale

1. Considerazioni generali e di sintesi.

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili:

2.1. Analisi finanziaria per Centri di Responsabilità: 2.1.1. Il monitoraggio del controllo interno sui Centri di Responsabilità; 2.2. Auditing: 2.2.1. Auditing sul sistema contabile; 2.2.2. Auditing su casi di specie.

3. L'evoluzione della programmazione e le problematiche dell'organizzazione nel passaggio alle nuove strutture ministeriali: *3.1. Dalla programmazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali a quella del Ministero del lavoro e della previdenza sociale; 3.2. L'assetto del personale; 3.3. Cenni dell'attività contrattuale ed ai relativi costi; 3.4. Le esternalizzazioni – i rapporti con Italia-Lavoro S.p.A; 3.5. L'innovazione tecnologica; 3.6. Il Fondo per l'occupazione e gli interventi finanziati dal Fondo; 3.7. Gli Ammortizzatori sociali; 3.8. La Previdenza: 3.8.1. La Previdenza obbligatoria; 3.8.2. La Previdenza complementare.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale torna alla situazione precedente all'emanazione del d.lgs. 300/1999 che ne statui la confluenza, insieme alle strutture del Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Va detto che, pur essendosi, all'epoca, evitato un ben maggiore accorpamento con il Ministero della salute che è rimasto autonomo, le due anime del lavoro e delle politiche sociali sono in realtà rimaste ben distinte e solo negli ultimi tempi si è potuta rinvenire una sinergia che va ancora mantenuta nel quadro della nuova separazione in due Ministeri, soprattutto per l'esigenza di consentire l'avvalimento delle strutture sul territorio da parte del Ministero della solidarietà sociale.

Alla fine di un percorso difficile, passato attraverso la scelta dei Dipartimenti quali Centri di Responsabilità, scelta rivelatasi non felice con una stasi dell'operatività durata quasi un esercizio finanziario, e giunto alla coesistenza del Segretariato generale con le Direzioni generali, si perviene ad un compattamento delle missioni in materia di politiche attive e passive del lavoro e previdenziali.

In tale contesto strutturale, le riforme del mercato del lavoro e della previdenza (quella obbligatoria in particolare) sono in una fase di revisione, che prevede comunque tempi brevi (con il 1° gennaio 2008 scatta l'innalzamento a 60 anni dell'età del pensionamento) e decisioni sull'applicazione di strumenti attualmente previsti dalla normativa (i

coefficienti di trasformazione), oltre ad un diverso posizionamento degli istituti di flessibilità nel campo del lavoro.

Piuttosto densa è stata l'attività nel campo della previdenza complementare, con l'avvio dal 1° gennaio 2007 del sistema e la scadenza, ormai prossima, del 30 giugno, per l'esercizio delle opzioni esplicite od implicite (il "silenzio-assenso") sulla destinazione del TFR da parte dei lavoratori privati. E' appena all'avvio, nel settore pubblico, il nuovo Fondo per il personale delle autonomie locali e delle aziende sanitarie.

L'azione dei Centri di Responsabilità, resa difficile dalle limitazioni di bilancio, non sempre ha potuto realizzare un consolidamento delle strategie, talvolta in condizioni di incoerenza, come nel caso della Direzione delle attività ispettive che solo di recente ha visto sbloccare le assunzioni di 800 ispettori del lavoro, ma ha sofferto per tutto il 2006 di limitazioni operative dovute alla mancanza di risorse per beni strumentali ed indennità di trasferta, a fronte di una recrudescenza degli incidenti sul lavoro.

La Direzione delle risorse umane ed affari generali è stata onerata anche per le operazioni necessarie per rendere possibile l'avvio del Ministero della solidarietà sociale, supportandone la gestione amministrativa, così com'è avvenuto per la Direzione per l'innovazione tecnologica.

In proposito, la Corte segnala l'esigenza, nel pieno rispetto delle Autonomie, di assicurare, a livello nazionale, l'efficienza della "Borsa-Lavoro" in un sistema informativo "completo e circolare" e comunque di valutare le eventuali duplicazioni di costi tra sistemi e strutture gestite dall'Amministrazione e progetti affidati all'esterno.

Va sottolineato, infatti, in termini generali, il deciso ricorso all'esternalizzazione nei confronti di Italia Lavoro S.p.A., che determina l'esigenza di un attento monitoraggio delle attività realizzate e dei loro riflessi sulle strutture amministrative.

Le analisi realizzate nel contesto dell'auditing, costituiscono elementi di riferimento al riguardo.

Una priorità è costituita dall'apprestamento di atti di regolazione che rendano coerenti e non sovrapponibili gli affidamenti ed, al riguardo, su un tema, quello del controllo da parte dell'Amministrazione che viene approfondito nell'indagine programmata, per il corrente esercizio dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, si prende atto della Direttiva recentemente emanata della quale si valuteranno gli effetti nel breve-medio periodo.

Le emergenze occupazionali hanno rappresentato una costante nel 2006 ed hanno trovato quale strumento contabile di riferimento il Fondo per l'occupazione, i cui margini di flessibilità sono relativi per l'estrema diversificazione degli interventi che vedono quale C.d.R. responsabile della procedura contabile la Direzione degli ammortizzatori ed incentivi all'occupazione, ed altre Direzioni responsabili degli interventi, in taluni casi appartenenti al Ministero della solidarietà sociale. Si tratta di una sorta di "avvalimento contabile".

Inoltre, il persistere di una consistente massa di residui mostra l'esigenza, come la Corte sostiene da tempo, di riattribuire risorse destinate ad interventi non più attuali.

Vanno considerati comunque tendenzialmente in miglioramento gli andamenti finanziari del rendiconto 2006 rispetto al precedente esercizio, sia nel complesso del Ministero, sia con riferimento ai singoli Centri di Responsabilità.

Un'ultima considerazione riguarda l'ulteriore evoluzione dell'attività del SECIN che ha operato per entrambi i Ministeri, garantendo, in tal modo, la continuità del monitoraggio dei risultati conseguiti, resa possibile dal mantenimento degli originari obiettivi con la

Direttiva congiunta del Ministro del lavoro e previdenza sociale e del Ministro della solidarietà sociale.

In un contesto particolarmente difficile, anche il processo programmatico per il 2007, iniziato con l'atto di indirizzo, proseguito nella nota preliminare e sfociato nella Direttiva 2007, è stato caratterizzato dalla coerenza e quindi dalla sinergia di tali strumenti.

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili.

2.1. Analisi finanziaria per Centri di Responsabilità.

Nella relazione sul rendiconto 2005, venivano presi in considerazione i nuovi Centri di Responsabilità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, costituiti dal Segretariato generale e dalle Direzioni generali, in un quadro nuovo rispetto a quello precedente che vedeva i due Dipartimenti "per le politiche del lavoro" e "per le politiche sociali e previdenziali" quali Centri di Responsabilità fortemente aggregati.

Ciò ha consentito una lettura degli andamenti finanziari sostanzialmente corrispondente alle "missioni" assegnate al Ministero.

Tale lettura è quindi possibile, sul rendiconto 2006, attraverso l'analisi dei Centri di Responsabilità (Segretariato generale e Direzioni generali) che in seguito al DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con la legge 17 luglio 2006, n. 233, sono stati attribuiti al Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Gestione di competenza

(in migliaia)

Centri di Responsabilità	Stanzamenti definitivi	Residui di stanziamento iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali (*)	di cui impegni di competenza	Economie o maggiori spese**	Impegni/massa imp.
	a	b	c = a+b	d	e	f	g = d/c
Segretariato generale	2.347,09	4,07	2.351,16	2.063,63	2.059,56	285,18	87,77
Direzione generale degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	3.050.794,20	692.286,36	3.743.080,57	3.617.282,93	2.924.996,47	99.220,92	96,64
Direzione generale per l'attività ispettiva	2.197,29	0,83	2.198,12	2.311,96	2.311,13	-116,83	105,18
Direzione generale del mercato del lavoro	48.365,83	29,87	48.395,70	43.625,79	43.595,92	4.751,72	90,14
Direzione generale per le politiche per l'orientamento e la formazione	28.884,62	0,88	28.885,50	28.168,54	28.167,66	701,87	97,52
Direzione generale per le politiche previdenziali	53.136.014,78	2,46	53.136.017,24	52.814.328,04	52.814.325,58	321.682,58	99,39
Direzione generale per l'innovazione tecnologica	10.640,68	15,82	10.656,50	10.262,73	10.246,92	391,83	96,30
Direzione generale delle risorse umane e affari generali	340.055,61	22.239,67	362.295,28	341.583,28	319.343,61	-670,42	94,28
Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro	15.900,82	0,00	15.900,82	14.784,45	14.784,45	1.097,77	92,98
Spese finali amministrazione	56.635.200,92	714.579,96	57.349.780,88	56.874.411,36	56.159.831,30	427.344,62	99,17

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

** come da consuntivo.

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Gestione di cassa*(in migliaia)*

Centri di Responsabilità	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Pagato c/comp.za	Pagato in c/residui	Autorizz. di cassa/su massa spend.	Pagato tot./ massa spend.
Segretariato generale	2.728,84	2.390,67	2.088,86	2.028,70	60,16	87,61	76,55
Direzione generale degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	5.949.836,05	3.959.556,40	2.992.553,43	2.064.183,17	928.370,26	66,55	50,30
Direzione generale per l'attività ispettiva	2.567,60	2.290,16	2.387,26	2.240,32	146,94	89,19	92,98
Direzione generale del mercato del lavoro	74.013,13	51.685,21	41.103,54	32.426,54	8.676,99	69,83	55,54
Direzione generale per le politiche per l'orientamento e la formazione	36.986,17	31.062,29	28.571,36	22.503,16	6.068,20	83,98	77,25
Direzione generale per le politiche previdenziali	57.548.562,12	53.192.634,26	52.108.542,41	51.146.408,90	962.133,50	92,43	90,55
Direzione generale per l'innovazione tecnologica	48.757,56	16.776,72	16.344,65	2.939,31	13.405,34	34,41	33,52
Direzione generale delle risorse umane e affari generali	392.430,98	353.373,98	326.799,88	308.428,98	18.370,90	90,05	83,28
Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro	31.690,75	19.870,38	11.772,89	7.745,22	4.027,68	62,70	37,15
Totale amministrazione	64.087.573,21	57.629.640,07	55.530.164,28	53.588.904,30	1.941.259,98	89,92	86,65

Gestione dei residui

(in migliaia)

Centri di Responsabilità	Residui iniziali (*)	residui di nuova formazione		residui esercizi pregressi		residui al 31 dicembre		
		Residui propri (lett. a,b,c,d,e)	Residui di stanziamento (lett. f)	Residui propri (lett. a,b,c,d,e)	Residui di stanziamento (lett. f)	Residui propri (lett. a,b,c,d,e)	Residui di stanziamento (lett. f)	Totale
Segretariato generale	381,75	30,86	2,35	15,18	0,00	46,04	2,35	48,39
Direzione generale degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	2.899.041,85	860.813,30	26.576,81	1.865.428,34	0,00	2.726.241,63	26.576,81	2.752.818,45
Direzione generale per l'attività ispettiva	370,32	70,81	2,99	60,43	0,00	131,24	2,99	134,23
Direzione generale del mercato del lavoro	25.647,30	11.169,37	18,19	10.695,57	0,00	21.864,95	18,19	21.883,14
Direzione generale per le politiche per l'orientamento e la formazione	8.101,56	5.664,50	15,08	1.572,75	0,00	7.237,26	15,08	7.252,34
Direzione generale per le politiche previdenziali	4.412.547,34	1.667.916,68	6,62	2.434.004,48	0,00	4.101.921,16	6,62	4.101.927,78
Direzione generale per l'innovazione tecnologica	38.116,88	7.307,61	1,94	24.092,86	0,00	31.400,47	1,94	31.402,41
Direzione generale delle risorse umane e affari generali	52.375,37	10.914,64	21.382,41	3.683,05	0,00	14.597,68	21.382,41	35.980,09
Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro	15.789,93	7.039,23	18,60	7.427,68	0,00	14.466,91	18,60	14.485,51
Totale amministrazione	7.452.372,28	2.570.927,00	48.025,00	4.346.980,34	0,00	6.917.907,34	48.025,00	6.965.932,34

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui

Dalla prima tavola emerge un livello di impegni di competenza piuttosto elevato (in media oltre il 90 per cento) che, nel caso della Direzione dell'attività ispettiva, raggiunge il 105,18 per cento, dato di per sé anomalo legato alle note problematiche per le spese di missione degli ispettori del lavoro, ed in quello della "Direzione degli ammortizzatori sociali" che indica consistenti impegni anche sui residui di stanziamento (tenendo conto anche di questi viene raggiunto il 96,64 per cento della massa impegnabile).

Comparando l'andamento 2006 con quello 2005 degli stessi C.d.R., la capacità d'impegno è sensibilmente aumentata, anche se, perlomeno in parte, ciò è dovuto alla limitazione delle risorse disponibili.

Infatti, sul fronte dei pagamenti, i riscontri si mantengono alti solo per la "Direzione per le politiche previdenziali" (90,55 per cento) e per quella dell'"attività ispettiva" (92,98 per cento), ma nel primo caso ciò è dovuto soprattutto ai trasferimenti alle gestioni previdenziali.

In alcuni casi il livello è decisamente basso, soprattutto per la "Direzione per l'innovazione tecnologica", che ha un rapporto dei pagamenti sulla massa spendibile del 33,52 per cento.

Se si tiene conto peraltro del basso livello di autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile (il 34,41 per cento) e i pagamenti vengono riferiti alle autorizzazioni di cassa

(16,35 milioni di euro su 16,78) la situazione cambia totalmente, indicando un rapporto del 97,44 per cento.

Al riguardo, rileva su autorizzazioni di cassa così basse, in capitoli che in buona parte sono spesa d'investimento, una difficile progettualità, aspetto questo anche in passato sottolineato.

I pagamenti appaiono di significativa consistenza in termini assoluti, per la "Direzione degli ammortizzatori sociali" che raggiunge 2,99 miliardi di euro, ma che continua, anche per le endemiche vischiosità del Fondo per l'occupazione, di cui si parla nella parte specifica ed in quella dedicata all'*auditing*, a mantenere alto il livello dei residui (che nella loro globalità, passano dai 2,90 miliardi di euro al 1° gennaio ai 2,75 miliardi del 31 dicembre 2006).

I pagamenti più alti in termini percentuali, al di là della "Direzione degli ammortizzatori sociali", di cui si è detto e di quella per le "Politiche previdenziali" (che opera trasferimenti alle gestioni previdenziali), si rinvergono nella citata "Direzione per l'attività ispettiva" ed in quella "delle risorse umane ed affari generali". La prima raggiunge il 92,98 per cento sulla massa spendibile e supera il livello delle autorizzazioni di cassa, dato che si lega a quello, precedentemente indicato, del livello esuberante degli impegni. La seconda il 92,48 per cento sulle autorizzazioni di cassa (326,80 milioni di euro su 353,37).

Si mantiene alto anche il livello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa della "Direzione per l'orientamento e la formazione professionale", con il 92 per cento (28,57 milioni di euro su 31,06), mentre la "Direzione del mercato del lavoro" raggiunge il 79,52 per cento (41,10 milioni di euro su 51,68), ma con autorizzazioni di cassa che si fermano al 69,83 per cento della massa spendibile. Di minore entità è infine il risultato raggiunto dalla "Direzione della tutela delle condizioni di lavoro" con il 59,23 per cento (11,77 milioni di euro su 19,87) e con un livello certamente non elevato di autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile (62,70 per cento).

Per quel che concerne i residui totali, questi diminuiscono rispetto al 2005 (passano da 7,46 miliardi di euro a 6,97 miliardi) del 6,57 per cento, un risultato di poco inferiore rispetto a quello conseguito nel 2005 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con il 6,9 per cento (rispetto al 2004).

Va comunque detto che sussistono ancora forti vischiosità nelle procedure di erogazione della spesa che si riflettono in un non elevato livello di pagamenti sui residui.

In tale quadro, per ragioni di completezza, va considerato che, diversamente dalla prospettiva 2007 (nella quale già pesano i circa 800 milioni di euro accantonati sul Fondo per l'occupazione), gli accantonamenti 2006 (legge 248/2006 il cosiddetto "decreto Bersani") con 1,22 milioni di euro su 56.635,20 milioni per il complesso dei C.d.R. del Ministero (pesano sensibilmente le gestioni previdenziali - che sono al di fuori del campo di applicazione degli accantonamenti - per 53.136,01 milioni), appaiono decisamente irrilevanti.

2.1.1. Il monitoraggio del controllo interno sui Centri di Responsabilità.

Il Servizio di controllo strategico ha completato il monitoraggio sulle attività svolte in base alle Direttive 2006, la prima del Ministro delle politiche sociali del 3 febbraio 2006, che poneva un limitato numero di obiettivi in vista del termine della legislatura e la seconda, emanata congiuntamente il 31 maggio 2006, dai Ministri del lavoro e previdenza sociale e della solidarietà sociale, per Centri di Responsabilità.