

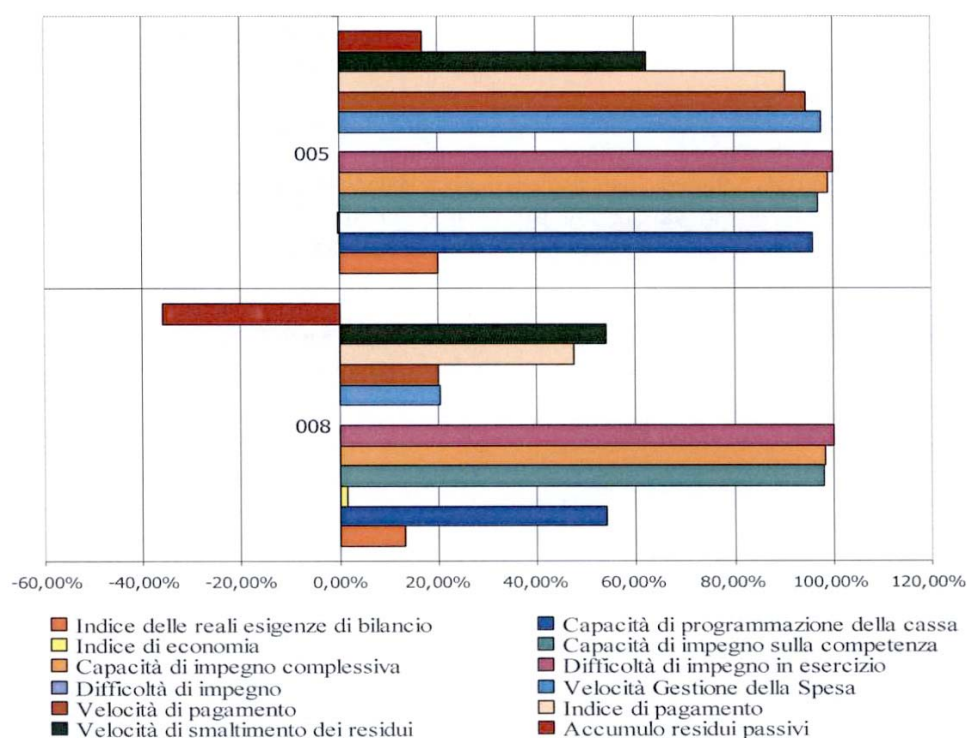
Tavola 11  
(migliaia di euro)

| PROGR.        | Residui definitivi iniziali | Stanziamiento iniziale di competenza | Stanziamiento definitivo di competenza | Massa Impegnabile | Impegni Totali | Stanziamiento definitivo di cassa | Massa Spendibile | Pagato totale  | Residui Finali Totali |
|---------------|-----------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------|-------------------|----------------|-----------------------------------|------------------|----------------|-----------------------|
| 15.5          | 4.820                       | 47.746                               | 57.332                                 | 57.332            | 56.830         | 59.589                            | 62.152           | 56.256         | 5.632                 |
| 15.6          | 116                         | 2.484                                | 3.596                                  | 3.596             | 3.532          | 3.663                             | 3.712            | 3.159          | 518                   |
| 15.7          | 310                         | 3.303                                | 4.058                                  | 4.058             | 4.106          | 4.222                             | 4.368            | 4.054          | 436                   |
| 15.8          | 409.179                     | 87.955                               | 99.516                                 | 99.519            | 97.896         | 274.880                           | 508.695          | 241.386        | 261.548               |
| <b>Totale</b> | <b>414.424</b>              | <b>141.488</b>                       | <b>164.503</b>                         | <b>164.506</b>    | <b>162.365</b> | <b>342.353</b>                    | <b>578.927</b>   | <b>304.854</b> | <b>268.134</b>        |

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

Dalla Tavola, si rileva che per il Programma 5 gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a 57,33 milioni di euro pari al 34,8 per cento del totale della Missione mentre il Programma 8 assorbe il 60,5 per cento con 99,52 milioni di euro in prevalenza destinati al capitolo 3121 "Contributi e rimborso oneri sostenuti dalle emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale", per una somma di 81,75 milioni di euro. Su detto Programma inoltre a fronte di una massa spendibile di 508,70 milioni di euro sono stati effettuati pagamenti per 241,39 con la formazione di residui finali pari a 261,55 milioni di euro. Infine, per quanto attiene alla gestione del fondo per il passaggio al digitale (capitolo 7596), l'attività svolta nel 2010, non essendo stati stanziati nuovi finanziamenti, ha riguardato la verifica e il pagamento delle convenzioni già in atto, in relazione agli impegni di precedenti esercizi finanziari. In sostanza, sono stati effettuati pagamenti in conto residui per 37,62 milioni di euro, in particolare a favore della Fondazione Bordini, Poste Italiane e RAI S.p.A..

Nel grafico che segue vengono riportati gli andamenti di alcuni indicatori riferiti ai Programmi 5 e 8 e da essi si evidenzia che per il Programma 8 si è verificata una consistente riduzione dei residui passivi del 36,08 per cento, contrariamente all'andamento dei residui del Programma 5 dove invece si nota l'accumulo del 16,84 per cento. Inoltre per il Programma 8 si constata una bassa incidenza dei pagamenti sul totale degli stanziamenti di competenza pari al 20,07 per cento.



L'OIV nell'esaminare il grado di raggiungimento dei sette Obiettivi Strategici ha riscontrato, a fronte del 100 per cento per gli Obiettivi 1, 2, 3, 6, e 7, percentuali contenute per l'Obiettivo 4 "Promozione e valorizzazione del digitale" pari all'85 per cento, dovuta al ritardo della gara per l'assegnazione di frequenze televisive in tecnica digitale, tuttora in attesa della delibera AGCOM, e per l'Obiettivo 5 "Espletamento di gare per la fornitura di servizi di comunicazione elettronica" pari al 78 per cento, dovuta a difficoltà sopravvenute nell'attività di controllo sui titoli abilitativi per la fornitura dei servizi Wi-Max.

Il Dipartimento delle Comunicazioni è interessato anche alla Missione 18 – "SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE" relativamente al Programma 18.10 – Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica.

Dalla Tavola sottostante (Tavola 12) si rileva che a fronte di una massa spendibile di 5,60 milioni di euro il pagato totale è pari al 91,3 per cento con residui finali che hanno quasi annullato il dato iniziale.

Tavola 12  
(migliaia di euro)

| PROGR. | Residui definitivi iniziali | Stanziamiento iniziale di competenza | Stanziamiento definitivo di competenza | Massa Impegnabile | Impegni Totali | Stanziamiento definitivo di cassa | Massa Spendibile | Pagato totale | Residui Finali Totali |
|--------|-----------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------|-------------------|----------------|-----------------------------------|------------------|---------------|-----------------------|
| 18.10  | 3.903                       | 1.533                                | 1.697                                  | 1.736             | 1.445          | 5.484                             | 5.599            | 5.114         | 205                   |

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

#### Missione 28 – "SVILUPPO E RIEQUILIBRIO TERRITORIALE"

Al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica sono affidate le funzioni di provvedere alla programmazione, al coordinamento, all'attuazione, al monitoraggio e alla verifica degli interventi per lo sviluppo e la coesione economica e sociale sul territorio nel contesto di una politica regionale unitaria<sup>30</sup>.

La legge di bilancio 2010 ha assegnato al Dipartimento un Programma:

Programma 28.4 – Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate.

Nella Missione è compresa anche la gestione del Programma 7 della Missione 11, come già anticipato nella trattazione del Dipartimento dell'impresa e dell'internazionalizzazione.

Per una corretta lettura dei dati finanziari, vista la consistente incidenza negli investimenti del capitolo 8425 "Fondo da ripartire per le aree sottoutilizzate", l'analisi viene condotta escludendo gli importi di tale capitolo (Tavola 13) e dei capitoli alimentati da risorse provenienti dal FAS.

Dalla Tavola si evidenzia che il Programma prevede uno stanziamento definitivo di competenza di 108,32 milioni di euro, ripartiti in alcuni capitoli per rimborso alla Cassa Deposito e Prestiti di quote capitale ed interessi dei mutui nonché per finanziamenti dei Programmi regionali di sviluppo.

<sup>30</sup> Come già detto, per effetto dell'art. 7 del DL n.78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 dello stesso anno, e del dPCM. 10 giugno 2010, sono state attribuite alla Presidenza del Consiglio, e di qui al Ministro per i Rapporti con le Regioni, le funzioni in materia di politiche di coesione, ivi inclusa la gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), pur mantenendo le relative risorse nell'ambito del bilancio del Ministero dello sviluppo economico.

Tavola 13  
(migliaia di euro)

| PROGR.                            | Residui definitivi iniziali | Stanziamiento iniziale di competenza | Stanziamiento definitivo di competenza | Massa Impegnabile | Impegni Totali | Stanziamiento definitivo di cassa | Massa Spendibile | Pagato totale | Residui Finali Totali |
|-----------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------|-------------------|----------------|-----------------------------------|------------------|---------------|-----------------------|
| 28.4                              | 2.476.921                   | 6.894.641                            | 2.493.307                              | 6.096.797         | 2.118.642      | 2.805.553                         | 4.970.228        | 2.092.592     | 2.833.552             |
| cap 8425 (FAS)                    | 1.659.303                   | 6.799.172                            | 954.271                                | 4.502.037         | 0              | 611.499                           | 2.613.574        | 0             | 2.613.574             |
| Altri capitoli alimentati dal FAS | 694.702                     | 0                                    | 1.430.715                              | 1.433.435         | 2.009.174      | 2.058.774                         | 2.125.417        | 2.021.295     | 104.046               |
| Totale al netto delle risorse FAS | 122.916                     | 95.469                               | 108.321                                | 161.325           | 109.468        | 135.281                           | 231.238          | 71.297        | 115.932               |

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

Nella trattazione della presente Missione non sono state conteggiate le risorse del capitolo 8425 in quanto i fondi vengono movimentati all'interno del capitolo solo attraverso i DMT di variazione. Si ritiene però, per continuità di esame del biennio 2009-2010 e per l'importanza che rivestono tali risorse, recentemente oggetto anche di audizione da parte del Presidente della Corte<sup>31</sup>, riportare un quadro riepilogativo generale relativo alle due programmazioni 2007-2013 e 2000-2006.

Come già ampiamente visto nella Relazione dello scorso anno, il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), istituito con gli articoli 60 e 61 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003) è un fondo pluriennale utilizzato per finalità di riequilibrio economico e sociale, in attuazione del comma V dell'art. 119 della Costituzione, è iscritto nello stato di previsione del Ministero dello Sviluppo Economico ed è affidato alla Direzione generale per la politica regionale unitaria nazionale. Passando alla programmazione settennale si riscontra:

#### a. Programmazione 2007-2013

La riduzione delle risorse assegnate (decurtate di 10.786 milioni di euro per le esigenze del bilancio pubblico) e la crisi economica internazionale hanno reso necessaria la riprogrammazione del FAS 2007-2013. In coerenza con gli indirizzi assunti dall'Unione europea ed in attuazione dell'Accordo stipulato da Stato e Regioni il 12 febbraio 2009, le risorse assegnate ai Programmi strategici regionali ed interregionali (FAS regionale) sono state linearmente ridotte; quelle destinate alle Amministrazioni centrali (FAS Nazionale), oltre a subire il taglio lineare, sono state concentrate in tre Fondi individuati dall'art. 18 del DL n. 185 del 2008, convertito con legge n. 2 del 2009. Conseguentemente, anche in base a quanto disposto dalle delibere CIPE n. 112 del 2008, n. 1 del 2009, n. 2 del 2009, n. 3 del 2009, n. 4 del 2009, le risorse FAS destinate al periodo 2007-2013 sono state rideterminate in 52.487 milioni di euro (Tavola 14), così ripartite tra quota nazionale e regionale:

- a) 25.459 milioni di euro per il FAS Nazionale di cui:
  - 2.800 milioni di euro per il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione c.d. "Fondo Sacconi", istituito dal medesimo art. 18, comma 1 lett. a) DL n. 185 del 2008;
  - 12.356 milioni di euro per il Fondo Infrastrutture di cui all'art. 6-*quinquies* DL n. 112 del 2008 – c.d. "Fondo Matteoli";
  - 9.053 milioni di euro per il Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale – c.d. "Fondo Letta", istituito dall'art. 7-*quinquies*, comma 10 DL n. 5 del 2009 (che modifica il comma 1, lettera b-*bis*, dell'art. 18 DL n. 185 del 2008);
  - 1.250 milioni di euro per preallocazioni disposte da norme di legge ovvero ordinanze di protezione civile.
- b) 27.027 milioni di euro per il FAS Regionale di cui:
  - 22.344 milioni di euro per i Programmi delle Regioni e Province Autonome (di cui 17.149 milioni per il Mezzogiorno e 5.195 milioni per il Centro-Nord);

<sup>31</sup> Audizione sullo schema di decreto legislativo n. 328 recante l'attuazione dell'art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, riguardante le Risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali.



- 1.671 milioni di euro per i Programmi interregionali (Energie rinnovabili – Attrattori culturali);
- 3.012 milioni di euro per gli Obiettivi di Servizio.

Tavola 14  
(milioni di euro)

| FAS 2007-2013                                                          |                                    |
|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| a) FAS Nazionale                                                       |                                    |
| Destinazione                                                           | Dotazione                          |
| Fondo sociale per l'occupazione e la formazione                        | 2.800,00                           |
| Fondo infrastrutture strategiche                                       | 12.356,00                          |
| Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale           | 9.053,00                           |
| Preallocazioni                                                         | 1.250,00                           |
| <b>Sub totale</b>                                                      | <b>25.459,00</b>                   |
| b) FAS Regionale                                                       |                                    |
| Amministrazione titolare di risorse                                    | Risorse assegnate (CIPE n. 1/2009) |
| PIEMONTE                                                               | 833,36                             |
| VALLE D'AOSTA                                                          | 38,97                              |
| LOMBARDIA                                                              | 793,35                             |
| BOLZANO                                                                | 80,53                              |
| TRENTO                                                                 | 54,03                              |
| VENETO                                                                 | 570,47                             |
| FRIULI VENEZIA GIULIA                                                  | 178,21                             |
| LIGURIA                                                                | 320,56                             |
| EMILIA ROMAGNA                                                         | 268,09                             |
| TOSCANA                                                                | 709,71                             |
| UMBRIA                                                                 | 237,44                             |
| MARCHE                                                                 | 225,49                             |
| LAZIO                                                                  | 885,31                             |
| ABRUZZO                                                                | 811,13                             |
| MOLISE                                                                 | 452,32                             |
| CAMPANIA                                                               | 3.896,40                           |
| PUGLIA                                                                 | 3.105,06                           |
| BASILICATA                                                             | 854,41                             |
| CALABRIA                                                               | 1.773,27                           |
| SICILIA                                                                | 4.093,78                           |
| SARDEGNA                                                               | 2.162,49                           |
| <b>Sub totale</b>                                                      | <b>22.344,38</b>                   |
| Programmi interregionali (energie rinnovabili ed attrattori culturali) | 1.671,00                           |
| Obiettivi di Servizio                                                  | 3.012,00                           |
| <b>TOTALE</b>                                                          | <b>27.027,38</b>                   |
| <b>TOTALE GENERALE</b>                                                 | <b>52.486,38</b>                   |

Fonte: elaborazione MISE

La manovra finanziaria per il 2011-2013 ha nuovamente inciso sulla politica regionale nazionale, operando un ulteriore taglio delle risorse FAS e introducendo nuove finalità per l'utilizzo del FAS regionale<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> In particolare l'articolo 2 del DL n. 78 del 2010 ha disposto, in via generale ed a decorrere dall'anno 2011, "la riduzione lineare del 10 per cento delle dotazioni finanziarie, iscritte a legislazione vigente nell'ambito delle spese rimodulabili, delle Missioni di spesa di ciascun Ministero, per gli importi indicati nell'Allegato 1 al presente decreto", quantificata per il FAS in 4.990,7 milioni di euro.

In attuazione di tale disposizione il CIPE, nella seduta del 26/11/2010, ha esaminato positivamente la proposta di revisione del quadro finanziario dei Programmi regionali FAS, riducendo ulteriormente le assegnazioni relative alla programmazione 2007-2013 di 3.003,90 milioni di euro, mentre per le destinazioni nazionali il taglio ha inciso su entrambe le programmazioni, 2000-2006 e 2007-2013, per un importo rispettivamente di 1.200 e 1.986,82 milioni di euro.

**b. Programmazione 2000-2006**

il CIPE con delibera n. 79 del 2010 ha operato una ricognizione dello stato di impiego delle risorse FAS, assegnate a Regioni e Province Autonome ed alle Amministrazioni Centrali, non specificatamente destinate ad interventi o non impegnate, resesi quindi disponibili per la riprogrammazione secondo regole, indirizzi e criteri definiti nella citata Delibera CIPE del 26/11/2010<sup>33</sup>. In particolare sono stati individuati per il FAS:

- 1.443,9 milioni di euro di risorse disponibili derivanti dalle risorse assegnate alle Intese Istituzionali di Programma (IIP);
- 1.306 milioni di euro da risorse non impegnate/programmate dalle Amministrazioni Centrali alla data del 31/05/2008<sup>34</sup>;
- 6.870,2 milioni di euro di risorse FAS con avanzamento di spesa inferiore al 10 per cento, da sottoporre a verifica.

In conseguenza di tale ricognizione, che evidenzia la potenziale presenza di criticità in fase di attivazione e/o attuazione degli interventi, è stato avviato un apposito programma di verifiche da parte dell'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER) del Dipartimento, sulla base di un piano di lavoro condiviso con le Amministrazioni interessate, finalizzato ad accertare le cause del mancato avanzamento degli interventi e le azioni necessarie, con la stima dei conseguenti tempi, per la rimozione delle criticità.

La Corte sul punto ha più volte avuto modo di rilevare, e da ultimo nella citata audizione, una serie di criticità a partire dalla continua erosione di risorse del Fondo indubbiamente favorita dalla circostanza che ancora oggi una parte delle risorse assegnate negli anni 2000-2006 è in fase di utilizzo. L'impiego di tali risorse inoltre va a copertura di oneri previsti in successive leggi di spesa per interventi in qualche caso non riconducibili alle finalità della politica di riequilibrio e sviluppo territoriale, che comporta tra l'altro la necessità di rivedere e riorientare l'originaria destinazione dell'intera quota del Fondo. Altro rilievo più volte sottolineato è dovuto al fatto che l'attuale procedura contabile determina difficoltà di raccordo tra il bilancio di previsione ed il rendiconto, in quanto le disponibilità annuali del Fondo sono inizialmente allocate in un capitolo dello stato di previsione del MISE, ma, al momento del trasferimento ad altri capitoli del bilancio, assumono una diversa classificazione funzionale propria di questi ultimi, con la conseguente difficoltà di raccordare le risorse, in tal modo mobilitate. Il principio di tracciabilità, d'altra parte, deve essere prioritariamente garantito all'interno della classificazione funzionale del bilancio anche perché si evidenzia la mancanza di strumenti che consentano la ricostruzione effettiva di un percorso che, partendo dalle decisioni programmatiche, dia conto delle successive fasi realizzative delle opere.

L'OIV nel valutare il grado di raggiungimento dei cinque obiettivi strategici ha rilevato una limitata percentuale per l'Obiettivo 4 "Rafforzamento degli interventi a sostegno delle attività e degli investimenti" pari al 35 per cento, dovuta a ritardi nell'attivazione dei contratti di innovazione tecnologica.

**Missione 17 – "RICERCA E INNOVAZIONE"**

Alla Missione sono interessati tre Dipartimenti: Energia, per il riequilibrio del *mix* energetico e per la sicurezza delle infrastrutture e dell'approvvigionamento; Sviluppo e coesione

<sup>33</sup> Tali indirizzi sono stati approvati in via definitiva dal CIPE, recependo le modifiche proposte in sede di Conferenza Stato-Regioni, nella seduta dell'11-01-2011.

<sup>34</sup> Ai sensi dell'art. 6-quater del DL n. 112 del 2008 convertito nella legge n. 133 del 2008.

economica, per lo sviluppo dell'innovazione nell'ambito del Programma operativo nazionale "ricerca e competitività 2007-2013", per il sostegno agli investimenti e per la semplificazione delle procedure concernenti gli incentivi alle imprese; Comunicazioni per l'attività di ricerca, studi e sperimentazione da parte dell'Istituto Superiore delle Comunicazioni nel settore specifico.

I Programmi sono tre :

Programma 17.14 – "Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale".

Programma 17.17 – "Ricerca e innovazione per la competitività nell'ambito dello sviluppo e coesione".

Programma 17.18 – "Innovazione Tecnologica e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione".

Dalla Tavola seguente (Tavola 15), si rileva che i Programmi 14 e 17 assorbono il 97,9 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza.

Per quanto riguarda il Programma 14, lo stanziamento è assorbito per il 98,3 per cento dai capitoli 7630 "Contributo all'ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (E.N.E.A.) con 187,31 milioni di euro e 3593 "Fondo per la riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti nelle regioni interessate dalla estrazione di idrocarburi liquidi e gassosi" con 38,51 milioni di euro. Sulla massa spendibile di 230,86 milioni di euro, il pagato è di 191,51 con un residuo finale molto contenuto che ha quasi annullato l'ammontare dei residui iniziali.

Il Programma 17 ha uno stanziamento definitivo di 227,50 milioni di euro assorbito per il 90,3 per cento dal capitolo 7480 "Fondo rotativo per le imprese". Su tale Programma a fronte di una massa spendibile di 583,38 milioni di euro il pagato ammonta a 277,93 milioni di euro con residui finali di 176,01 milioni di euro, dimezzando l'importo dei residui iniziali.

Il Programma 18 rappresenta con il suo stanziamento definitivo il 2,2 per cento di quello totale dell'intera Missione, con un impegnato e pagato che assorbono l'intero importo e un ammontare di residui di poco superiori a quelli iniziali.

Tavola 15  
(migliaia di euro)

| PROGR.        | Residui definitivi iniziali | Stanziamento iniziale di competenza | Stanziamento definitivo di competenza | Massa Impegnabile | Impegni Totali | Stanziamento definitivo di cassa | Massa Spendibile | Pagato totale  | Residui Finali Totali |
|---------------|-----------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|-------------------|----------------|----------------------------------|------------------|----------------|-----------------------|
| 17.14         | 1.053                       | 200.055                             | 229.809                               | 229.847           | 229.798        | 192.238                          | 230.862          | 191.512        | 39.477                |
| 17.17         | 355.880                     | 1.940                               | 227.497                               | 385.275           | 188.304        | 317.639                          | 583.377          | 277.930        | 176.009               |
| 17.18         | 4.055                       | 8.547                               | 9.587                                 | 9.904             | 9.451          | 10.113                           | 13.642           | 9.068          | 4.683                 |
| <b>Totale</b> | <b>360.988</b>              | <b>210.543</b>                      | <b>466.893</b>                        | <b>625.026</b>    | <b>427.553</b> | <b>519.990</b>                   | <b>827.881</b>   | <b>478.510</b> | <b>220.169</b>        |

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

#### Missione 32 – "SERVIZI ISTITUZIONALI E GENERALI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE"

La Missione, che riguarda la programmazione e coordinamento generale dell'Amministrazione nonché le attività strumentali a supporto per garantirne il funzionamento generale, è affidata all'Ufficio per gli affari generali e per le risorse e si realizza attraverso due Programmi:

- Programma 32.02 – "Indirizzo politico".
- Programma 32.03 – "Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza".

Limitando l'esame al Programma 3 si rileva dalla Tavola sottostante (Tavola 16) che sulla massa spendibile di 32,02 milioni di euro il pagato ammonta a 22,76 milioni di euro, con residui finali pari a 8,29 milioni di euro in aumento del 44,8 per cento rispetto ai residui iniziali.

Tavola 16  
(migliaia di euro)

| PROGR.        | Residui<br>definitivi<br>iniziali | Stanziamen-<br>to iniziale di<br>competenza | Stanziamen-<br>to definitivo di<br>competenza | Massa<br>Impegnabile | Impegni<br>Totali | Stanziamen-<br>to definitivo di<br>cassa | Massa<br>Spendibile | Pagato<br>totale | Residui<br>Finali<br>Totali |
|---------------|-----------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------|-------------------|------------------------------------------|---------------------|------------------|-----------------------------|
| 32.2          | 3.124                             | 20.890                                      | 21.314                                        | 21.387               | 20.064            | 21.703                                   | 24.438              | 19.445           | 3.721                       |
| 32.3          | 5.722                             | 21.500                                      | 26.297                                        | 26.381               | 26.743            | 28.007                                   | 32.019              | 22.755           | 8.286                       |
| <b>Totale</b> | <b>8.846</b>                      | <b>42.389</b>                               | <b>47.611</b>                                 | <b>47.768</b>        | <b>46.808</b>     | <b>49.709</b>                            | <b>56.457</b>       | <b>42.200</b>    | <b>12.008</b>               |

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

L'OIV nell'esaminare il grado di raggiungimento dei tre obiettivi strategici ha riscontrato per l'Obiettivo 2 (gestione delle risorse strutturali) una percentuale piuttosto contenuta del 57 per cento dovuta all'interruzione di lavori, per risoluzione del contratto con la ditta aggiudicatrice che avrebbe dovuto realizzare un centro polifunzionale ad alta efficienza energetica.

PAGINA BIANCA



## MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

**1. Considerazioni introduttive e di sintesi.**

**2. Aspetti normativi e programmatici-assetti organizzativi:** 2.1. *I Profili programmatici*; 2.2. *Il Processo di razionalizzazione organizzativa*; 2.2.1. Problematiche applicative del d.lgs. n. 150/2009; 2.3. *L'innovazione tecnologica*; 2.3.1. Area "politiche del lavoro"; 2.3.2. Area "tutela del lavoro".

**3. Quadro generale degli andamenti finanziari del ministero:** 3.1. *Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.*; 3.2. *Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse.*

**4. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali:** 4.1. *Missione 26 "Politiche per il lavoro"* 4.1.1. Attività ispettiva Prg 1 "Regolamentazione e vigilanza del lavoro"; 4.1.2. Ammortizzatori sociali Prg 6 "Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione ed al reddito"; 4.2. *Missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia"*; 4.2.1. Immigrazione Prg 6 "Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate"; 4.2.2. I Fondi per le Politiche sociali; 4.2.2.1. Fondo nazionale per le politiche sociali Prg 9 "Programmazione sociale, trasferimenti assistenziali e finanziamento nazionale della spesa sociale"; 4.2.2.2. Fondo per le non autosufficienze Prg 10 "Promozione dei diritti sociali, politiche di inclusione sociale e misure di sostegno delle persone in condizioni di bisogno"; 4.2.2.3. Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza Prg 10 "Promozione dei diritti sociali, politiche di inclusione sociale e misure di sostegno delle persone in condizioni di bisogno"; 4.3. *Missione 25 "Politiche previdenziali"* Prg 2 *Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati*; 4.3.1. Aspetti evolutivi della previdenza obbligatoria; 4.3.2. Previdenza pubblica obbligatoria: interventi di riforma; 4.3.3. L'adeguatezza delle pensioni e la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici; 4.3.4. Le prospettive della previdenza complementare; 4.3.5. Il Fondo di Tesoreria presso l'INPS (Fondo TFR); 4.3.6. Enti pubblici di previdenza: interventi di razionalizzazione organizzativa, sinergie funzionali tra enti, misure di riassetto interno finalizzati al contenimento della spesa pubblica.

## 1. Considerazioni introduttive e di sintesi

Il Ministero del lavoro è in una nuova fase di riorganizzazione che solo con il nuovo Regolamento potrà avviarsi a definizione, correggendo il disallineamento che, anche in questo scorcio del 2011, è riscontrabile tra l'assetto dei Centri di responsabilità della Legge di bilancio e l'attuale regolamentazione che risale all'epoca precedente all'accorpamento con il Ministero della Salute (e di quello della Solidarietà sociale), venuto meno per quanto attiene alla "Salute", con la legge 13 novembre 2009, n. 172.

Come era stato evidenziato nella precedente relazione, l'emergenza occupazionale ha determinato un impegno rilevante per l'azione del ministero, ma, va detto che in tutti i settori, si è assistito a dinamiche significative, sia sul piano normativo, sia, soprattutto, su quello operativo.

Del resto, la riunificazione del ministero per le componenti del lavoro e del "Welfare" si è rivelata assolutamente necessaria per l'adeguata integrazione delle politiche.

La difficile sostenibilità dei livelli occupazionali ha prodotto evidenti effetti anche sul piano dell'impatto della spesa previdenziale, per l'inevitabile sbilanciamento tra contribuzioni e prestazioni erogate.

Nella parte dedicata alla previdenza, tali aspetti vengono approfonditi, anche in prospettiva futura.

Un fenomeno preoccupante, nel contesto della Previdenza complementare, è rappresentato dall'aumento degli iscritti non versanti, pari a circa un milione di unità, ormai, circa il 19 per cento degli iscritti totali. Si deve sottolineare come tale fenomeno costituisca un effetto diretto della scarsa disponibilità delle risorse da destinare alla previdenza complementare, soprattutto per i lavoratori autonomi.

Il contrasto all'illegalità sia sul piano dei rapporti di lavoro che su quello della sicurezza sul lavoro ha prodotto importanti risultati, anche per il consolidarsi di azioni che tendono a valorizzare l'azione preventiva, contestualmente alla collaborazione interistituzionale.

L'innovazione tecnologica assume grande rilievo al riguardo e la Corte sottolinea l'esigenza di disporre di un adeguato sistema integrato che consenta di fruire di tutte le funzionalità attualmente presenti ed operative nei diversi comparti.

Certamente, si attende una più incisiva azione per il sistema domanda-offerta di lavoro che, anche in base alle entità numeriche delle posizioni gestite, non appare particolarmente rilevante.

Sul piano dell'organizzazione, va sottolineata l'apprezzabile applicazione del d.lgs. n. 150/2009, sia sotto il profilo programmatico sia per quel che attiene alla implementazione dei sistemi di valutazione, aspetti che vedono operare in sintonia l'O.I.V. con il vertice politico e quello amministrativo.

Si registra l'impegno dell'Amministrazione nel migliorare le procedure di ripartizione e di gestione dei Fondi, particolarmente rilevanti sia nell'ambito del lavoro che in quello delle politiche sociali, anche a seguito delle sollecitazioni della Corte.

Va peraltro affermato che, anche a prescindere dall'introduzione del bilancio di cassa, messa in discussione dalla legge 39/2011, si debba affrontare, in termini concreti, la questione dell'andamento dell'attuale Fondo sociale per occupazione e formazione e delle partite contabili che non trovano una definizione nell'esercizio di competenza, determinando lo slittamento continuo negli esercizi successivi con il trascinarsi di una consistente massa di residui passivi, in gran parte legato alle erogazioni nei confronti dell'INPS a fronte delle relative rendicontazioni.

## 2. Aspetti normativi e programmatici-assetti organizzativi

### 2.1. I profili programmatici

Il Ministero del lavoro, come tutta la Pubblica Amministrazione, è stato chiamato ad applicare le disposizioni recate dal d.lgs. 150/2009, sia per garantire un adeguato livello di trasparenza e per sviluppare la cultura dell'integrità, con il Programma triennale trasparenza ed

integrità 2011-2013, adottato il 1° marzo 2011, sia per adeguare la programmazione strategica con l'adozione del "Piano della Performance", approvato il 28 gennaio 2011.

E' importante sottolineare come tali atti siano destinati non più ai soli operatori ma a tutti gli "Stakeholders" che vengono in contatto con l'Amministrazione.

Nel Piano vengono definiti gli elementi fondamentali su cui deve successivamente basarsi la misurazione, la valutazione e la rendicontazione della performance.

La logica seguita dal d.lgs. n. 150/2009 è quella di realizzare un sistema nel quale confluiscono tutte le fasi attuative della decisione politica e della gestione amministrativa, nell'arco del triennio di riferimento, al fine di assicurare la trasparenza all'azione amministrativa e riconoscendo il ruolo attivo dei cittadini nell'attività di valutazione (cd. *Civic auditing*).

L'Amministrazione, con l'apporto dell'O.I.V., ha sostanzialmente utilizzato le metodologie in atto, adeguandole alla nuova normativa che prevede un approccio ben più complesso del passato, basandosi sulle indicazioni contenute nelle delibere n. 89 e n. 104 della CiVIT.

A tal fine, nell'ambito del ciclo della programmazione, in osservanza delle linee guida emanate dalla CiVIT con la delibera n. 114, il Piano contiene:

- e priorità politiche del triennio di riferimento inserite nell'atto di indirizzo del Ministro;
- gli obiettivi strategici/strutturali triennali ed i relativi indicatori individuati in coerenza con il quadro definito dalla nota integrativa (articolo 21 della legge n. 196/2009) che sviluppa il collegamento tra obiettivi e allocazione delle risorse finanziarie;
- gli obiettivi operativi riconducibili agli obiettivi strategici/strutturali, di cui rappresentano la fase annuale di esecuzione ed i relativi indicatori, individuati nell'ambito della programmazione strategica.

Esso contiene, quindi, sia atti di indirizzo politico (Atto di indirizzo del Ministro con valenza triennale del 5 agosto 2010) sia l'articolazione generale della programmazione strategica, così come l'esplicitazione delle attività annuali sottoposte a puntuale verifica degli andamenti mediante un sistema di monitoraggio informatizzato.

Nel Piano sono specificate le modalità di valutazione del grado di conseguimento degli obiettivi – strategici e/o operativi – attraverso un sistema di indicatori idonei a misurare sia la performance organizzativa che la performance individuale.

Al fine di garantire il raccordo e l'integrazione tra la programmazione strategica e la programmazione economico-finanziaria (art. 10 del decreto legislativo n. 150/2009), la scelta compiuta dall'Amministrazione, con l'apporto dell'O.I.V. – Organismo Indipendente di valutazione, è stata quella di raccordare in un unico processo di programmazione iniziato con la stesura della Nota Integrativa al Bilancio dello Stato e proseguita con la redazione degli obiettivi operativi ad essa collegati che confluiscono nel "Piano" formando l'oggetto della Direttiva annuale per l'esercizio dell'azione amministrativa e della gestione.

Le Priorità politiche sono fortemente legate alla "Strategia Europa 2020" che indica *l'obiettivo di garantire ai cittadini pari accesso al lavoro ed opportunità in tutto l'arco della vita, attraverso l'eliminazione dei fattori ostativi all'inserimento nel mercato del lavoro, soprattutto da parte dei giovani, delle donne, dei lavoratori anziani e dei disabili.*

Pertanto, da un lato, viene dato ampio risalto alla formazione che deve costituire un continuo collegamento con il lavoro e con un sistema previdenziale e di welfare adeguato.

L'indicazione quindi concerne, la formazione professionale, il mercato del lavoro con attenzione sia alle politiche attive che a quelle passive, che soprattutto in una situazione emergenziale non possono mancare (nella relazione vi è un ampio riferimento agli ammortizzatori sociali), l'incremento della previdenza integrativa e delle politiche sociali, nel cui contesto assume sempre più rilievo, nell'ambito dell'immigrazione, l'effettiva integrazione di un livello sempre più consistente di immigrati che mostrano un sensibile livello di consolidamento nel paese.

Accanto alle azioni di sostegno, vanno considerate quelle di contrasto, come nell'ambito dell'attività ispettiva, che mira ad assicurare la legalità dei rapporti di lavoro e l'effettiva



sicurezza sul lavoro, anche al fine di evitare che situazioni irregolari determinino anche fenomeni di evasione fiscale e contributiva che mettono in discussione l'equità sociale.

Un aspetto determinante del Piano della Performance è costituito dal "Sistema degli obiettivi e degli indicatori".

Un passo importante al riguardo, in considerazione delle indicazioni fornite con la delibera n. 89/2010 dalla CiVIT in merito alla individuazione e alla tipologia degli indicatori di performance, è la sperimentazione di indicatori d'impatto, in modo da integrare il set di indicatori, che viene attualmente utilizzato e che sono soprattutto indicatori "quantitativi", con indicatori "qualitativi" in grado di rilevare come l'attività o il processo produca significativi effetti positivi su specifici (o generali) aspetti della realtà sociale nell'ottica dei cittadini, oggetto tipico della missione del ministero e, comunque di tutti gli stakeholders con i quali viene in contatto l'Amministrazione.

L'altra faccia della medaglia della valutazione della performance è del resto costituita dall'applicazione in concreto dell'"accountability" che va intesa come la reale disponibilità a dar conto del proprio operato da parte dei titolari di funzioni pubbliche.

Un'attenzione particolare viene quindi data ai processi organizzativi ed alle effettive condizioni d'impiego del personale, per misurare adeguatamente il livello di efficienza ed efficacia, in sostanza il rendimento, del personale.

Un aspetto costantemente segnalato dalla Corte, che assume ormai valore cogente nell'applicazione combinata del d.lgs. 150/2009 e della legge n. 196/2009, modificata dalla legge n. 39/2011, è quello della necessaria corrispondenza tra la programmazione strategica con la Nota integrativa al bilancio.

La verifica della coerenza degli obiettivi con la programmazione finanziaria è stata effettuata dall'Organismo indipendente di valutazione della performance, che ha garantito il necessario supporto alla redazione del sistema degli obiettivi e degli indicatori e dal Segretariato generale nell'ambito delle sue funzioni di coordinamento.

In tale contesto, va segnalata la rilevanza del raccordo con il Nucleo di valutazione della spesa di cui all'articolo 39 della legge n. 196/2009.

## *2.2. Il Processo di razionalizzazione organizzativa*

Va sottolineato come l'Amministrazione sia stata oggetto di continue modificazioni organizzative che erano sfociate nell'accorpamento in unico Ministero dei settori del lavoro, delle politiche sociali e della salute.

In attesa dello scorporo del Ministero della Salute, avvenuto solo alla fine dell'esercizio, con la legge 13 novembre 2009, n. 172, la gestione 2009 era avvenuta in costante disallineamento tra l'organizzazione prevista, già contenuta nella legge di bilancio 2009 e quella disciplinata dai regolamenti vigenti per i precedenti distinti ministeri.

In sostanza la situazione si è riproposta in questo primo scorcio del 2011, in quanto la legge di bilancio prefigura un'organizzazione che viene disegnata nel nuovo regolamento, attualmente in fase di pubblicazione.

Il percorso di tale regolamento è stato piuttosto complesso.

Infatti lo schema è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 20 maggio 2010. In data 3 dicembre 2010 il Consiglio di Stato ha trasmesso al Ministero il parere definitivo - favorevole, con alcune osservazioni - reso nell'Adunanza del 25 novembre 2010, sullo schema di regolamento. Le competenti Commissioni parlamentari hanno concluso l'esame in data 9 febbraio 2011, rendendo parere favorevole con alcune osservazioni.

Il regolamento è stato successivamente deliberato dal Consiglio dei Ministri del 3 marzo 2011.

Nelle more dell'adozione del suindicato regolamento e sulla base di specifiche e urgenti esigenze gestionali manifestate da parte di alcune Direzioni generali, sono stati emanati, in data 31 marzo 2010 ed in data 22 dicembre 2010, due decreti ministeriali, non aventi natura regolamentare, concernenti l'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale del Segretariato generale e di alcune direzioni generali.



Al riguardo, è di rilievo la direttiva ministeriale, emanata in data 28 aprile 2010, sul sistema e sui soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance presso gli enti previdenziali e assistenziali vigilati.

Va anche sottolineato come sia stata data attuazione alla ricognizione dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza delle varie Direzioni Generali del Ministero, con gli schemi di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri previsti dall'attuale art. 2, commi 3 e 4 della legge n. 241/1990, per quanto attiene ai termini di conclusione dei procedimenti amministrativi non superiori a 90 giorni e superiori a 90 giorni di competenza del Ministero.

Alla stessa stregua, è stata avviata la complessa e delicata attività di coordinamento volta alla ricognizione dei servizi erogati, degli indicatori per la misurazione del livello di qualità dei suddetti servizi e degli standard qualitativi in uso presso gli Uffici del Ministero e degli Enti vigilati.

I tavoli tecnici con il Ministero dell'economia e delle finanze hanno portato alla predisposizione di atti e provvedimenti di attuazione delle disposizioni dell'art. 8, DL 78/2010, convertito con la legge n. 122/2010, in materia di investimenti immobiliari degli Enti previdenziali pubblici e privati.

Il decreto legge n. 78/2010 ha, inoltre, apportato alcune modifiche alla disciplina dell'organizzazione degli enti pubblici previdenziali, all'articolo 7, prevedendo, nei commi 7 e 8, la soppressione del C.d.A. e la devoluzione dei poteri al Presidente di ciascun Istituto, introducendo un modello di *governance* unico nel panorama degli enti pubblici, che sostanzialmente si traduce nella conferma del preesistente e prolungato regime di gestione commissariale straordinaria monocratica.

Dall'innovazione sono scaturite problematiche complesse, sia nei rapporti con gli altri organi, sia per le incidenze sulle funzioni di controllo (interno ed esterno), sia per la necessità – e non ancora intervenuta – modifica normativa riguardante la composizione del Comitato amministratore del principale Fondo dell'INPS relativo ai lavoratori dipendenti, con effetti sulle decisioni sui ricorsi amministrativi e quindi sul critico settore del contenzioso dell'Istituto.

Ulteriori problematiche restano connesse alla riduzione lineare (in misura non inferiore al 30 per cento) delle composizioni dei Consigli di indirizzo e dei Comitati amministratori dei fondi dell'INPS – stabilita nei seguenti commi 9 e 10 del predetto art.7 – che impatta sulla differenziata natura giuridica dei fondi stessi e sulla delicata questione del rispetto delle rappresentanze istituzionali di categoria.

A seguito dell'entrata in vigore della legge 4 novembre 2010, n. 183 (c.d. Collegato lavoro), che ha introdotto rilevanti novità in materia di tentativi di conciliazione delle controversie di lavoro pubblico e privato, si è poi posta ancora una volta l'esigenza di garantire uniformità di applicazione delle nuove previsioni normative. Pertanto, in data 25 novembre 2010, è stata predisposta un'apposita circolare concernente: “Art. 31 della legge 4 novembre 2010, n. 183. Conciliazioni presso le Direzioni provinciali del lavoro. Prime istruzioni operative nella fase istruttoria”.

In relazione all'attività di vigilanza sugli enti strumentali Italia lavoro S.p.A. e ISFOL sono state poste in essere le funzioni di coordinamento amministrativo correlate.

Per quanto attiene alla problematica evidenziata dalla Corte in merito alla revisione dell'assetto organizzativo del Ministero ed all'attuazione delle sinergie funzionali, organizzative e logistiche tra il Ministero e gli enti previdenziali, assistenziali e assicurativi vigilati, va segnalata l'emanazione, in seguito alla soppressione ed incorporazione, prevista dall'art. 7 del DL 78/2010, che ha riguardato IPOST incorporato nell'INPS, IPSEMA e ISPEL nell'INAIL, ENAM nell'INPDAP, ENAPPSMASD nell'ENPALS, IAS nell'ISFOL, le direttive del Ministro, in data 23 giugno 2010 e 6 agosto 2010 (quest'ultima con specifico riferimento alla soppressione e all'incorporazione dell'ENAM nell'INPDAP).

E' stato, altresì predisposto, in relazione alle sinergie logistiche e organizzative tra il Ministero e gli enti vigilati, lo schema di decreto ministeriale, attualmente alla controfirma del

Ministro dell'economia e delle finanze, che delinea il modello organizzativo relativo al "Polo integrato del welfare, in attuazione dell'articolo 1, comma 9, della legge 13 novembre 2009, n. 172, ma registra ritardi e prevalenti iniziative autonome degli enti interessati.

Va anche fatto cenno alla direttiva del Ministro, emanata in data 29 settembre 2010, sui criteri di funzionamento degli enti pubblici non economici vigilati, in attuazione dell'articolo 7 del citato decreto-legge n. 78 del 2010.

In relazione a quanto previsto dall'articolo 8 del DL 78/2010 in materia di investimenti pubblici, è stato emanato il primo decreto attuativo in data 10 novembre 2010.

#### 2.2.1. Problematiche applicative del d.lgs. n. 150/2009

##### Sistemi di misurazione e valutazione della performance individuale

Il Sistema di misurazione e valutazione delle performance, secondo quanto disposto dall'art. 7 del d.lgs. 150/2009 è stato realizzato attraverso una prima approvazione, nel corso del 2010, di due documenti: "Valutazione del personale dirigente e delle aree" e "Appendice: impatto della normativa in tema di trasparenza sul sistema di misurazione e valutazione della performance", che tengono conto anche delle specificità del contesto organizzativo dell'Amministrazione.

Successivamente, l'analisi si è ulteriormente affinata, allo scopo di rendere i sistemi definiti per il Ministero del lavoro maggiormente funzionali e coerenti con le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 150/2009.

Negli incontri con le Organizzazioni sindacali, è stato posto l'accento sulla necessità di introdurre elementi di maggiore flessibilità alle fasce (secondo norma di cui all'articolo 19 comma 2, del d.lgs. n. 150/2009: 25 per cento del personale in fascia alta, il 50 per cento in fascia intermedia ed il 25 per cento in fascia bassa) con la possibilità in sede contrattuale di ammettere deroghe (cfr comma 4 del citato articolo di legge) alla suddetta ripartizione.

In materia, com'è noto, sussiste la "querelle" sull'applicazione della disciplina anche in presenza del blocco sugli incrementi contrattuali, disposto, salvo specifiche situazioni, peraltro non generalizzabili, dal DL 78/2010 (si richiama, in proposito la Delibera CIVIT n. 111/2010).

A fronte, della posizione negativa delle Organizzazioni sindacali, l'Amministrazione ha affermato che, fino alla eventuale sottoscrizione con le medesime, di un apposito accordo integrativo derogatorio (ai sensi dell'articolo 19 comma 4 del decreto legislativo n. 150/2009) vanno applicate le disposizioni di legge e le fasce ivi previste in quanto a partire dal 1° gennaio 2011, come previsto dal medesimo articolo 19, si dovrà procedere all'applicazione del sistema di valutazione sia per il personale delle aree funzionali che per i dirigenti.

Peraltro, va segnalato che il 4 febbraio 2011 è stata siglata tra Governo ed alcune OO.SS. una intesa che prevede che per l'applicazione delle fasce di merito ex-art. 19 cit. possano essere utilizzate esclusivamente le risorse aggiuntive derivanti dall'applicazione dell'art. 61 comma 17 DL 112/2008, convertito con modificazioni con legge n. 133/2008 (c.d. "dividendo dell'efficienza").

Comunque per il Sistema di valutazione del personale delle aree, già in gran parte rispondente alle norme contenute nel d.lgs. n. 150/2009, nonché a quanto previsto dalla CIVIT con delibere nn. 89 e 104 del 2010, sono stati formulati i seguenti correttivi:

- 1) una semplificazione dei diversi adempimenti e delle modalità previste per il riscontro delle competenze da parte del soggetto valutatore;
- 2) una equiparazione del punteggio del responsabile del gruppo e del componente del team;
- 3) una implementazione della modulistica.

Il Sistema di valutazione dei dirigenti, dall'analisi della CIVIT, è risultato complessivamente conforme ai principi sanciti dal d.lgs. 150/2009, con particolare riferimento a quanto previsto dall'art. 9 in merito:

- al necessario collegamento tra performance organizzativa e quella individuale;
- alla verifica dei risultati operativi su specifici obiettivi individuali;

- alla valutazione delle competenze manageriali e professionali dimostrate dal dirigente attraverso un'adeguata differenziazione dei giudizi.

L'unico correttivo prospettato è la previsione, nella fase di programmazione annuale, tenuto conto della diversa tipologia degli incarichi, non solo di obiettivi individuali ma anche di obiettivi di razionalizzazione e ottimizzazione dell'attività degli Uffici e quindi collegati alla struttura.

### 2.3. *L'Innovazione tecnologica*

L'informatica nell'ambito dell'attuale Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stata costantemente oggetto di attenzione da parte della Corte dei conti sia in sede di relazione sul rendiconto, sia in occasione di analisi specifiche di controllo sulla gestione ed, ovviamente, nel contesto delle relazioni sull'informatica pubblica (le precedenti risalenti al 2002 ed al 2004).

Nel corso del tempo, sia pure nel contesto del SIL- Sistema Informativo lavoro, sono state realizzate specifiche funzionalità dedicate ad istituti di grande importanza nel sistema giuslavoristico e di queste si dà conto nel corso della relazione.

Va peraltro ricordato che il *core business* di detto sistema è sempre stato rappresentato dal mercato del lavoro e, più specificamente, dall'"incontro domanda-offerta del lavoro".

La progettazione del SIL ha subito rilevanti modificazioni rispetto agli esordi riconducibili alla fine degli anni '70 e quindi al "teleporto del lavoro".

L'idea di un sistema distribuito sul territorio, dove la rete degli uffici del lavoro arrivava fino al livello dell'ente locale con le SCICA (gli uffici di collocamento) era, in effetti, funzionale all'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, sia pure in un contesto fortemente regolamentato.

Tuttavia la scelta di non avvalersi di un gestore tecnico per l'intero sistema, scelta adottata ancora oggi da molte amministrazioni, a favore di una gestione diretta con il ricorso soprattutto a società di software, si rivelò nella prima fase altamente penalizzante e la ragione fondamentale dell'insuccesso del progetto anche per il ricorso a sistemi proprietari che hanno rivelato la loro rapida obsolescenza tecnologica.

Su questi aspetti e su quelli successivi la Corte si è espressa con analisi specifiche e puntuali.

La fase successiva, con la nuova denominazione di SIL, non ha avuto un esito molto diverso per sperimentazioni su piattaforme obsolete (esempio: "*farm village*") e l'utilizzazione di programmi *in house* (*net labor*), dapprima considerati come l'unico strumento gestibile ed a costo zero e, successivamente, nella fase di reingegnerizzazione, rivelatosi particolarmente oneroso.

Il quadro normativo ha avuto sensibili modificazioni sul piano delle competenze nel rapporto Stato-Regioni-Enti locali, mentre la materia del mercato del lavoro ha visto essa stessa profonde modificazioni sia per la nascita delle figure del "lavoro flessibile", sia per l'apertura del mercato del lavoro ai soggetti privati (agenzie interinali).

Momenti fondamentali al riguardo sono stati la c.d. legge "Treu", legge n. 196/1997 ed il d.lgs. 469/1998 emanato in base alla delega della legge "Bassanini" n. 59/1997.

Le modifiche recate hanno messo in discussione la realizzazione di un sistema informativo unitario che potesse incidere sul territorio e potesse gestire a 360 gradi la domanda-offerta del lavoro.

Dapprima è stata messa in campo la scelta di stipulare convenzioni con le regioni per giungere ad un sistema condiviso; successivamente, la scelta si è spostata sulla realizzazione di pacchetti informatici da mettere a disposizione degli enti territoriali e locali ed arrivare ad un risultato analogo attraverso lo strumento tecnologico (*software*).

Nel proseguo si dà conto dei recenti sviluppi legati alla BCNL- Borsa Continua Nazionale del lavoro ed a funzionalità specifiche come Cliclavoro, ma deve sottolinearsi come aldilà delle occasioni perse per la realizzazione di un sistema effettivamente unitario, si debba tener conto di tutta l'area della domanda-offerta lavoro gestita dalle agenzie interinali in base ai mandati



ricevuti, area che si ritiene al di fuori della capacità attrattiva del sistema pubblico, la cui massa critica ed effettiva incidenza sul complesso di domanda ed offerta lavoro va individuata.

Discorso particolare va fatto per alcuni sistemi specifici, per le comunicazioni obbligatorie e le dichiarazioni di regolarità contributiva ed anche per l'implementazione informatica di istituti recenti come il Libro Unico del lavoro che coinvolge appieno il settore delle ispezioni e della vigilanza sul lavoro nel cui ambito l'utilizzazione di banche dati, anche incrociate (si cita la collaborazione con INPS, INAIL ed Agenzia delle Entrate), assume, in considerazione delle innovazioni normative, importanza decisiva.

L'analisi dello stadio di evoluzione del sistema informativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e la valutazione complessiva dell'informatizzazione delle strutture non può prescindere dal quadro giuridico che è stato disegnato dalle ultime norme in materia di: semplificazione e trasparenza dell'azione amministrativa; bilancio dello Stato; lavoro pubblico; riforma del mercato del lavoro.

A queste si deve aggiungere il codice dell'amministrazione digitale che ha introdotto nell'ordinamento italiano il diritto del cittadino (e dell'impresa) di "ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni e con i gestori di pubblici servizi statali nei limiti di quanto previsto..." (art. 3, d.lgs. n. 235/10).

Per fare questo, gli interventi informatici effettuati negli ultimi anni sono stati finalizzati alla omogeneizzazione delle procedure all'interno dell'amministrazione, centrale e periferica sia sotto il profilo gestionale che sotto quello direzionale.

L'uso della tecnologia ha interessato anche i processi di comunicazione e rapporto con l'utenza esterna, comportando risparmi di spesa, come nel caso dell'implementazione del sistema VoIP.

Un elemento di particolare importanza è quello della capacità di uno o più sistemi informativi di avvalersi, ciascuno nella propria logica applicativa, dell'interscambio automatico di informazioni con gli altri sistemi, per le proprie finalità applicative.

Nel corso del suo processo elaborativo, un'applicazione può, infatti, utilizzare un'informazione elaborata da un'altra applicazione (per esempio, l'applicativo che gestisce l'ispezione chiede all'anagrafe delle imprese i dati relativi all'impresa che si sta ispezionando). Attraverso la c.d. "cooperazione applicativa", questo processo avviene in modo automatico. Ovviamente è necessaria, al riguardo, l'interoperabilità dei sistemi o perlomeno l'adozione di un formato di scambio standard e di un protocollo di comunicazione condiviso.

Costituiscono esempi al riguardo: il Sistema informatico delle comunicazioni obbligatorie; UNIMARE, che gestisce le comunicazioni dei rapporti di lavoro del settore marittimo; il sistema per la presentazione del prospetto informativo dei disabili.

I progetti sviluppati si attengono alle linee guida indicate nei documenti programmatici (atto di indirizzo e direttiva annuale del Ministro).

In particolare appaiono rilevanti le due aree: "politiche del lavoro" e "tutela del lavoro"

Va fatto anche cenno al sistema informatico del controllo di gestione, il cui avviamento in esercizio è iniziato alla fine del 2009. Esso è integrato con il sistema di pianificazione, rappresentato dalle direttive di primo e secondo livello, con il protocollo informatico e con il sistema di gestione del personale; ad esso affluiscono le informazioni dal SICOGE e dal sistema dei pagamenti, entrambi gestiti dalla Ragioneria Generale dello Stato.

Il sistema, già funzionante per l'amministrazione centrale, è in fase di avviamento per le direzioni regionali e provinciali del lavoro.

### 2.3.1. Area "politiche del lavoro"

#### *Borsa Lavoro – Cliclavoro*

Già si è detto, sia pure in termini sintetici, delle vicende che hanno caratterizzato il SIL- Sistema Informativo Lavoro e dei profili problematici che il nuovo quadro normativo ha comportato; è importante, a questo punto, analizzare le iniziative portate avanti dal Ministero nella nuova ottica dettata dal rispetto delle competenze di Stato, Regioni ed Enti locali.