

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 76/2010.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 22 ottobre 2010;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio-decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

viste le leggi 21 marzo 1958, n. 259 e 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 9 gennaio 2007 con il quale Italia Lavoro S.p.a. è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti, in adesione alla determinazione di questa Sezione n. 50/2003, che ha riconosciuto la sussistenza dei presupposti per l'esercizio del controllo ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 259 del 1958;

visto il bilancio dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2009, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio sindacale trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente Ivan De Musso e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Italia Lavoro S.p.A. per l'esercizio 2009;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del bilancio — corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il bilancio per l'esercizio 2009 di Italia Lavoro S.p.a – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione, – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

ESTENSORE

Ivan De Musso

PRESIDENTE

Raffaele Squitieri

Depositata in Segreteria il 27 ottobre 2010.

IL DIRIGENTE

(dott. Giuliana Pecchioli)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE DI ITALIA LAVORO S.P.A. PER L'ESERCIZIO 2009

S O M M A R I O

Premessa	Pag.	13
I. — L'ORGANIZZAZIONE ISTITUZIONALE	»	14
1 — Quadro normativo e « missione » di Italia Lavoro S.p.A.	»	14
2 — La <i>governance</i> — Il rapporto con il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali	»	16
3 — Il personale	»	19
4 — La formazione	»	23
5 — L' <i>internal auditing</i>	»	25
II. — L'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE	»	28
6 — Programmi e progetti: lo stato di attuazione e i risultati raggiunti	»	28
7 — Il piano strategico 2009-2011: le linee di attività 2010	»	39
8 — Le partecipazioni	»	50
III. — I RISULTATI DELLA GESTIONE FINANZIARIA	»	53
9 — Il bilancio di esercizio	»	53
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	»	62

PAGINA BIANCA

Premessa

Con la presente Relazione la Corte riferisce sulla gestione di Italia Lavoro S.p.A. nell'esercizio finanziario 2009.

Nel precedente Referto, (cfr. Atti Parlamentari, Senato, XVI legislatura, Doc.XV, n. 139) relativo all'esercizio finanziario 2008, la Corte ha ripercorso i processi legislativi e strutturali che hanno condotto Italia Lavoro S.p.A. all'attuale configurazione, con particolare riguardo alle modifiche statutarie e alla sua *missione*, alla *governance* e alle società partecipate.

Nella presente Relazione particolare attenzione è riservata, oltre che ai risultati della gestione finanziaria annuale, agli aspetti concernenti il raggiungimento delle finalità statutarie – evidenziato dall'attuazione dei piani strategici – all'evoluzione delle partecipazioni societarie e all'efficacia dei controlli interni.

I - L'ORGANIZZAZIONE ISTITUZIONALE

1 - Quadro normativo e "missione" di Italia Lavoro S.p.A.

Italia Lavoro s.p.a. è stata istituita in seguito alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 13 maggio 1997¹ - adottata in attuazione della specifica normativa contenuta nel d.l. 1° ottobre 1996 n. 510, convertito nella l. 28 novembre 1996 n. 608 e dell'accordo per il lavoro stipulato il 24 settembre 1996 tra il Governo e le parti sociali - che ha operato il trasferimento ad apposita società, di compiti in materia di politiche attive del lavoro già svolti dalla GEPI S.p.A. (successivamente Itainvest s.p.a.)². A tale obbligo Itainvest S.p.A. (poi confluita in Sviluppo Italia) ha adempiuto avviando, in data 31 luglio 1997, una procedura attraverso la quale con due separati atti di conferimento - il primo con effetto 1 novembre 1997, il secondo, integrativo, con effetto 1 luglio 1998 - ha attribuito ad una propria società preesistente (la A.C.S.O.A. S.p.A., ridenominandola Italia Lavoro S.p.A. e ridefinendone l'oggetto sociale in data 31.07.1997) l'attuazione di politiche attive del lavoro.

¹ Si riportano le parti del testo della Direttiva che interessano:

Art. 1 "Il Ministro del Tesoro, nell'esercizio dei diritti dell'azionista, opera affinché la GEPI S.p.A. attribuisca ad apposita Società, costituita o costituenda e della quale detenga l'intero capitale la stessa GEPI S.p.A., lo svolgimento dei compiti di cui all'art. 2.

Alla società di cui al comma 1 saranno conferite tutte le attività, coerenti con i compiti di cui all'art. 2, svolte da società partecipate dalla GEPI S.p.A. e saranno trasferite tutte le relative partecipazioni.

La GEPI S.p.A. trasferirà alla società di cui al comma 1, per lo svolgimento dei compiti di cui all'art. 2, una dotazione di capitale pari a 105 miliardi di lire, prelevandola dalla quota parte di risorse pubbliche assegnate alla GEPI S.p.A."

Art. 2 "I compiti della società di cui all'art. 1, oltre quelli affidati alla GEPI S.p.A. dalle disposizioni di legge di cui alle premesse, comprendono: l'orientamento e la formazione professionale già svolti dalla GEPI S.p.A.; la progettazione e gestione di progetti di lavori socialmente utili, finalizzati a stabili occasioni d'impiego e con particolare riferimento alle società miste, alle cooperative sociali, ai servizi alla persona, all'autoimpiego, alle attività non profit, al lavoro interinale e ad ogni altra forma di intervento che abbia come obiettivo la promozione dell'occupazione, con esclusione dell'assunzione di rapporti di lavoro in proprio...omissis."

² La Gepi (Società per le Gestioni e Partecipazioni Industriali) è stata una finanziaria pubblica costituita nel 1971, con capitale posseduto per il 50% dall'IMI e per l'altra metà suddiviso in parti uguali tra IRI, ENI ed EFIM. Il compito istituzionale della GEPI doveva essere quello di entrare nel capitale di aziende private in crisi e di agevolarne la ristrutturazione, per poi uscirne; nelle intenzioni doveva trattarsi di interventi esclusivamente temporanei, anche se in effetti in molti casi la GEPI si trovò a gestire aziende in crisi irreversibile e difficilmente risanabili. Gli interventi della Gepi spaziavano in tutti i settori, con particolare presenza nel settore tessile e nel Sud, per scongiurare gravi crisi occupazionali; tra le aziende più note nel cui capitale entrò la Gepi vi fu la casa automobilistica Maserati, in cui la Gepi fu presente dal 1975 al 1990. Nel 1980, sempre allo scopo di tamponare crisi occupazionali, alla Gepi fu affidato il compito di prendersi in carico i dipendenti in esubero di grandi imprese private (FIAT, Montedison, SNIA, SIR, Marzotto ed altre): tra il 1980 ed il 1988 la Gepi assorbì circa 25.000 dipendenti, la maggior parte dei quali furono assegnati ad aziende controllate da Gepi. Nel 1993 la Gepi passò sotto il diretto controllo del Ministero del tesoro; i lavoratori in cassa integrazione furono progressivamente assegnati a "lavori socialmente utili" in carico agli enti locali od inseriti nelle liste mobilità. La Gepi smise di intervenire nelle crisi aziendali, per trasformarsi in una finanziaria di sostegno alle nuove iniziative imprenditoriali. Nel 1997 mutò nome in Itainvest e venne poi fusa nella neo costituita agenzia Sviluppo Italia.

Il d.lgs. 468/97 ed il d.m. del Ministero del lavoro 24 febbraio 1998 hanno successivamente configurato Italia Lavoro quale Agenzia di Promozione di Lavoro e di Impresa nell'ambito della gestione dei lavori socialmente utili.

Il Decreto Interministeriale tesoro-lavoro del 21 maggio 1998 ha quindi individuato Italia Lavoro quale organo tecnico per fornire supporto agli Enti locali al fine di attuare interventi di politiche attive per il lavoro ai sensi dell'art. 1, comma 5, del d.lgs. 468/97. In particolare, il Decreto Interministeriale stabilisce che Italia Lavoro è la società della quale si avvale il Ministero del lavoro per fornire una assistenza tecnica sistematica alle Regioni, alle Province ed agli Enti promotori di lavori socialmente utili (LSU).

Contestualmente alla costituzione della società Sviluppo Italia, in cui è confluita la Itainvest S.p.A., con il d.lgs. 1/99 la partecipazione azionaria di Itainvest in Italia Lavoro è stata conferita al Ministero dell'economia e delle finanze, "che esercita i diritti dell'azionista su Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali".

La Direttiva del Ministro del lavoro del 20 luglio 2000 specifica in modo più preciso il campo di azione di Italia Lavoro S.p.A., disponendo che le azioni della stessa riguardino la disoccupazione di lunga durata con particolare riferimento all'esperienza dei lavoratori socialmente utili; le fasce deboli del mercato del lavoro; i territori ad elevata disoccupazione; processi di riorganizzazione della gestione del mercato del lavoro. Italia Lavoro S.p.A. viene espressamente individuata dal Ministro del lavoro come il soggetto incaricato dell'assistenza tecnica nell'implementazione delle nuove politiche del lavoro.

Con la Legge Finanziaria per il 2002 (l. 28 dicembre 2001, n. 448) viene chiaramente definito il ruolo di Italia Lavoro e le modalità di interazione con il Ministero del lavoro. L'art. 30, "Attività di supporto al Ministero del lavoro e delle politiche sociali", stabilisce, infatti, che "il Ministero del lavoro e delle politiche sociali si avvale di Italia Lavoro per la promozione e la gestione di azioni nel campo delle politiche attive del lavoro e dell'assistenza tecnica ai servizi per l'impiego". Viene quindi previsto che il Ministero del lavoro assegni direttamente ad Italia Lavoro funzioni, servizi e risorse relativi a tali compiti.

L'art. 7-terdecies del d.l. 7/2005, convertito con la l. n. 43/2005, ha definitivamente sancito il ruolo di Italia Lavoro quale ente strumentale del Ministero del lavoro che opera negli ambiti delle "politiche del lavoro, dell'occupazione, della tutela dei lavoratori, politiche sociali e previdenziali".

2 – La *governance* - Il rapporto con il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

Nella precedente Relazione sulla gestione di Italia Lavoro per l'esercizio 2008 (alla quale si rinvia per una più approfondita analisi dell'argomento), la Corte ha riassunto i termini della problematica della mancanza di una efficace *governance* da parte del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali nei confronti di Italia Lavoro e della conseguente esigenza di rimettere a "sistema" sia le attività dirette sia la partecipazione nelle società controllate, anche al fine di realizzare quei requisiti che soli giustificano, alla luce della consolidata giurisprudenza comunitaria e nazionale, l'affidamento *in house* di interventi al di fuori della procedura ad evidenza pubblica.

Al fine di ovviare alla rilevata assenza di regolamentazione, il Ministero ha adottato in data 21 marzo 2007 una specifica direttiva finalizzata ad indirizzare le attività dell'Amministrazione nel rapporto con Italia Lavoro negli ambiti delle competenze del Ministero, nonché a definire in maniera omogenea i termini e le modalità attraverso cui affidare alla Società lo svolgimento di funzioni, compiti e risorse. A tale direttiva hanno fatto poi seguito il D.P.C.M. 23 novembre 2007 e il D.M. 17 marzo 2008 che hanno rafforzato il controllo su Italia Lavoro e realizzato quel sistema di *governance* necessario a ricondurre funzioni e attività della Società a quelle tipiche di "ente strumentale", che sono state opportunamente codificate in una apposita "convenzione-quadro" (20 dicembre 2007).

Passaggi fondamentali di tale sistema di *governance* sono l'individuazione con decreto ministeriale degli atti di gestione ordinaria e straordinaria della Società e delle sue controllate dirette e indirette, che, ai fini della loro efficacia e validità, dovranno formare oggetto di preventiva approvazione del Ministero (art. 1, D.M. 23 novembre 2007) e la valutazione dell'avanzamento e dei risultati degli interventi programmati (art. 3 della convenzione-quadro).³

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, del D.M. 17 marzo 2008 sul "controllo analogo", nonché ai sensi dell'art. 1 del D.P.C.M. 23 novembre 2007 il Ministro del lavoro, della

³ Il D.M. 17 marzo 2008, art.2, sottopone alla preventiva approvazione del M.L.S.P. i seguenti atti:

- affidamenti di attività da parte di amministrazioni diverse dal M.L.S.P.;
- costituzione di nuove società;
- acquisizioni di partecipazioni in società;
- piano di dismissione di partecipazioni in società;
- designazione e proposte di revoca di amministratori delle proprie controllate dirette ed indirette, qualora non scelti tra gli amministratori e i dirigenti di Italia Lavoro;
- proposte di nomina e revoca di liquidatori, qualora non scelti tra gli amministratori e i dirigenti di Italia Lavoro;
- proposte di modifiche significative degli statuti delle società controllate dirette ed indirette.