

Punto 2 – La struttura organizzativa dell'amministrazione

L'organico e l'articolazione funzionale

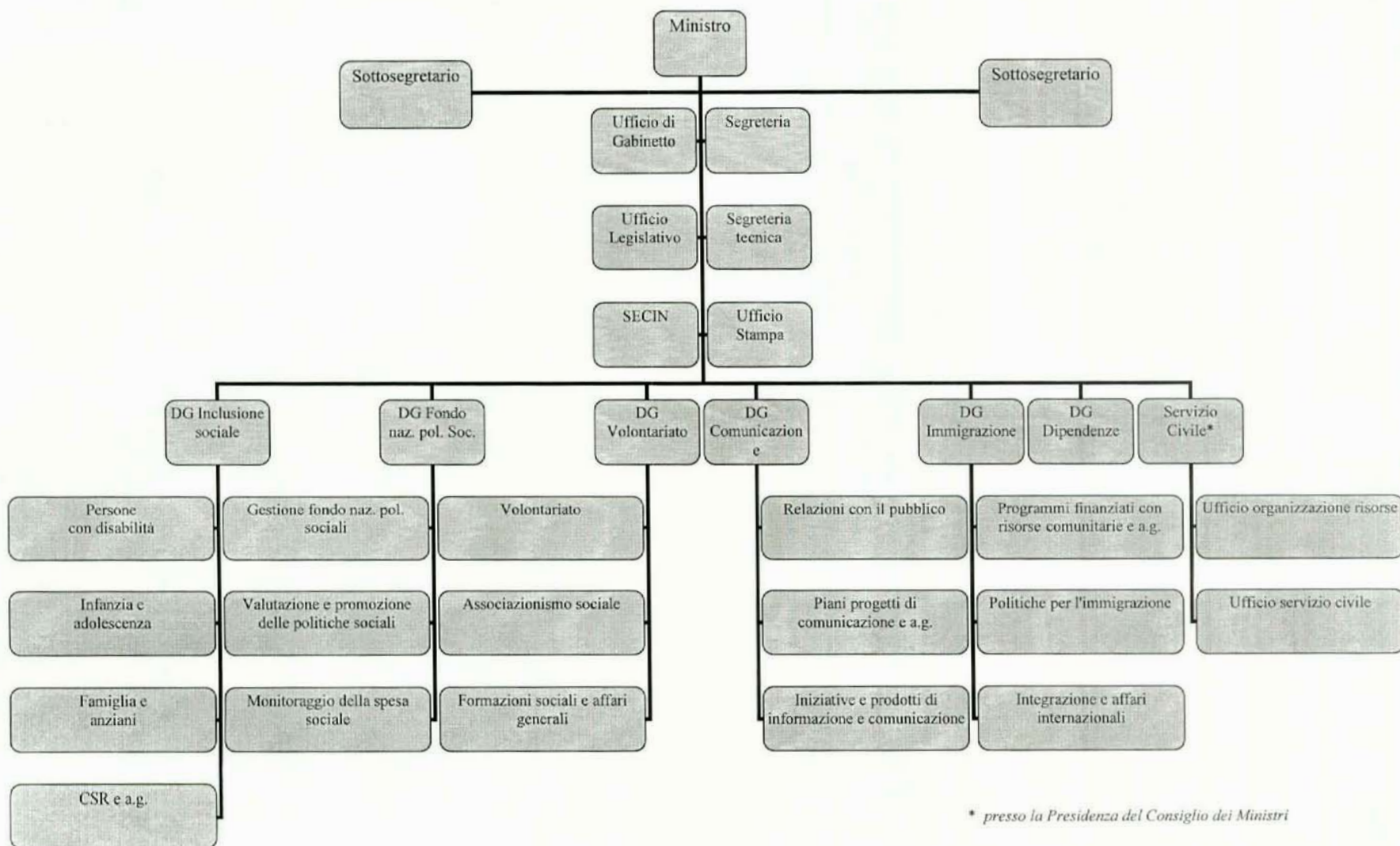
Il Ministero della solidarietà sociale è una piccola amministrazione, frutto di un complesso processo di riassetto istituzionale in atto derivante dai provvedimenti emanati all'inizio della legislatura. Come noto, infatti, la legge 17 luglio 2006, n. 233, ha ripartito le competenze in materia di politiche del lavoro e sociali, di cui era precedentemente titolare il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in capo a più dicasteri. In particolare, sono stati istituiti il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e il Ministero della solidarietà sociale, nonché due dicasteri senza portafoglio, con compiti di indirizzo e coordinamento in materia di politiche giovanili e di politiche per la famiglia.

Successivamente, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 marzo 2007 ha provveduto a definire gli assetti organizzativi e funzionali del Ministero.

In assenza di una articolazione territoriale di questa Amministrazione, il processo di riorganizzazione ha coinvolto anche l'articolazione periferica del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per le competenze svolte nel settore delle politiche sociali. A tale fine è stata emanata una direttiva congiunta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale e del Ministro della solidarietà sociale.

Attualmente il numero dei dipendenti in organico, ivi compresi i dirigenti, è di 164 se si includono gli uffici di diretta collaborazione. Al netto di comandi, distacchi, aspettative ecc., il numero dei dipendenti "operativi" è pari a 137. Sono esclusi da questi calcoli i dipendenti dell'Ufficio nazionale servizio civile (Unsc) perché sono inquadrati nei ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri e su di essi, dunque, il Ministro della Solidarietà Sociale svolge azione di indirizzo politico, ma nessuna azione di carattere amministrativo.

L'articolazione funzionale degli uffici del Ministero sono riassumibili nel seguente organigramma, che delinea la struttura funzionale e gerarchica che si articola in Direzioni generali, arrivando agli uffici dirigenziali di secondo livello (divisioni).



Il modello organizzativo

Le attività che gli uffici del Ministero svolgono sono racchiudibili in tre macro-aree:

- a) elaborazione di politiche nazionali;
- b) erogazione di fondi per la gestione di servizi nel quadro delle politiche sociali;
- c) attività di supporto alle altre Direzioni.

Nella tabella seguente si riporta, indicativamente, quanto ciascuna macro-area incide sulle Direzioni generali

	COMUNI- CAZIONE	FONDO	INCLU- SIONE	IMMI- GRAZIONE	DIPEN- DENZE	VOLON- TARIATO
POLITICHE	0%	10%	80%	50%	30%	20%
EROGAZIONI	30%	40%	20%	50%	70%	80%
SUPPORTO TRASV.	70%	50%	0%	0%	0%	0%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Oltre a quelle già citate, è stata istituita la direzione generale degli affari generali, alla quale sono state progressivamente trasferite tutte le funzioni amministrativo-contabili di trattamento giuridico economico del personale e affari generali. Nel corso del 2007 tali funzioni sono state svolte in parte dalla Direzione generale per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali (motivo per cui è preponderante la componente di supporto trasversale per questa direzione) e in parte mediante l'avvalimento degli analoghi uffici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Come si evince dalla precedente tabella, quasi tutte le Direzioni sono coinvolte contemporaneamente sia nell'elaborazione di politiche - quadro normativo, regolamentare e autorizzativo - sia nella gestione di rapporti con soggetti attuatori, rappresentati in via quasi esclusiva da soggetti del terzo settore.

Le competenze e le metodologie di lavoro sono però molto differenziate: l'attuale organizzazione, dunque, implica una richiesta di estrema duttilità all'interno delle singole Direzioni. Sono cioè richieste competenze amministrative nella formulazione di bandi, gare e contratti, così come competenze giuridiche adatte alla stesura di proposte di legge o di pareri di legittimità, ma sono necessarie anche forme organizzative differenti e livelli di specializzazione crescente, sia con riguardo alla qualità dei processi produttivi (lavorare meglio e ridurre tempi e risorse a parità di output), sia con riguardo al risultato finale (qualità dell'output).

Tale duttilità richiesta pare però non corrispondere al profilo medio del personale in organico al Ministero. Durante una prima indagine qualitativa realizzata dal Servizio controllo interno nel settembre 2007 è stato chiesto a tutti i dirigenti in organico all'amministrazione di indicare le competenze "marcate" del personale gestito.

Si tratta di competenze definite "marcate", perché riferibili ad una specifica esperienza e know-how del dipendente. I risultati sono riportati nella tabella seguente.

In generale è emerso che sono 50 i dipendenti con competenze marcate (53% del totale), ciascuno dei quali ha una media di 1,42 competenze a testa (71 competenza rilevate). Questo perché, ovviamente, ciascun dipendente può averne anche più di una competenza "marcata".

Sull'insieme dei dipendenti operativi, le competenze marcate risultano così una media di 0,75 a testa.

Nello specifico, si evidenzia che all'8% dei dipendenti è riconosciuta dai dirigenti una competenza nelle funzioni di segreteria, al 3% per il protocollo della posta, al 6% nella contabilità e così via. Spiccano l'1% (equivalente ad un unico dipendente) nelle competenze informatiche e il 5% nella gestione e supervisione del personale (in un ministero che pure conta su 51 funzionari: meno del 10%).

Competenze marcate	Totale	% su totale operativi non dirigenti
Segreteria	8	8%
Gestione protocollo di posta	3	3%
Inserimento contabilità	6	6%
Amministrazione del personale	8	8%
Comunicazione (anche web)	10	11%
Rapporti con fornitori	3	3%
Gestione progetti	7	7%
Monitoraggio progetti	4	4%
Valutazione progetti	3	3%
Competenze giuridiche	8	8%
Ricorsi e contenzioso	2	2%
Coordinamento personale	5	5%
Competenze informatiche	1	1%
Jolly	3	3%
Totale competenze marcate*	71	53%
Media competenze per operativo non dirigente	0,75	

In questo quadro, appare evidente che il Ministero della solidarietà sociale, con le caratteristiche appena descritte, deve puntare a giovare della sua attuale piccola dimensione da valorizzare in termini di dinamismo organizzativo. Ciò è possibile spingendo con convinzione sulla strada dell'innovazione di processo, sulla forte dematerializzazione (dal cartaceo all'elettronico) dei flussi e degli archivi interni, su forme dinamiche e agili nella comunicazione e interazione con l'esterno (altri enti pubblici, non profit, cittadini ecc.).

Un'auto-analisi delle criticità

Nel corso del processo di redazione del Rapporto di performance, è stato chiesto a tutti i direttori generali facenti riferimento al Ministero di evidenziare le principali criticità per l'azione amministrativa del 2007 e di avanzare proposte e soluzioni (attuate nel 2007 o da attuare). La tabella seguente ne riepiloga i principali punti:

Criticità	Soluzioni
La procedura di ripartizione ed assegnazione del Fondo Nazionale per le politiche sociali ed i relativi adempimenti contabili fanno sì che le risorse finanziarie si rendono disponibili ai destinatari istituzionali in tempi eccessivamente lunghi, compromettendo la programmazione e l'erogazione dei servizi sociali per gli enti locali. A livello ministeriale, tale ritardo fa sì che i vari bandi di gara per l'assegnazione dei fondi possano iniziare soltanto nei mesi di ottobre-novembre, compromettendo il corretto funzionamento degli istituti finanziari. La conseguenza principale per gli enti e le associazioni finanziate sta nell'estremo ritardo, anche diversi anni, con cui vengono erogati i finanziamenti in saldo.	Il Ministero ha individuato come priorità pervenire in tempi rapidi al riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali, cosicché i destinatari delle risorse possano pianificare correttamente ed elaborare una corretta gestione contabile degli interventi. Infatti è già stata individuata nella legge finanziaria per il 2008 una procedura che consente l'anticipo del 50% delle risorse del Fondo in tempi più brevi rispetto al passato.
Nel pieno rispetto delle autonomie regionali e locali, ai destinatari delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali sono stati raccomandate procedure univoche per determinare i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che definiscono l'insieme dei servizi e prestazioni a cui i cittadini hanno diritto. In effetti, essendo il Fondo indistinto, esso esige necessariamente tale definizione, poiché soltanto attraverso la definizione dei LEP è possibile, per lo Stato, finalizzare le risorse trasferite alle Regioni. Il processo ancora in corso ha subito, è vero, un'accelerazione, ma al momento attuale sono stati determinati soltanto i livelli essenziali di prestazione per la non autosufficienza (LESNA). È ovvio che gli standard medi devono essere assicurati nell'intero territorio nazionale.	Per quanto riguarda i LESNA, è necessaria una delega da parte del Parlamento per ordinare la normativa specifica sulla non autosufficienza, contenente i principi cardine per l'esigibilità dei diritti, come per esempio l'istituzione dello sportello unico di richiesta per l'accesso alle prestazioni.
L'attuale configurazione dei Ministeri e delle relative competenze hanno privato il Ministero della solidarietà sociale delle sedi periferiche (Direzioni provinciali e regionali del lavoro), che precedentemente svolgevano funzioni anche nel settore sociale.	La necessità di garantire continuità in tali attività ha portato, mediante una direttiva congiunta del Ministro del lavoro e del Ministro della solidarietà sociale, al cosiddetto istituto dell'avvalimento, che implica la possibilità per questo Ministero di utilizzare a costo zero le suddette strutture periferiche. Ciononostante la situazione di incertezza operativa ha inciso negativamente in particolare sulla programmazione e gestione dei flussi migratori e nelle procedure di verifica contabile-amministrativa dei progetti di volontariato e associazionismo finanziati dal Ministero.
Il Ministero della solidarietà sociale ha vissuto nel 2007 un avvio complesso, poiché non ha disposto di strutture autonome per la gestione amministrativa, dovendo ricorrere permanentemente all'"avvalimento" delle analoghe strutture del Ministero del lavoro e non essendo stato completato il trasferimento delle unità di personale tra i due Ministeri.	Istituzione della Direzione per gli affari generali all'interno del Ministero della solidarietà sociale e trasferimento del personale programmato. Riorganizzazione del Ministero.

Le innovazioni apportate nel 2007

Le principali innovazioni organizzative perseguite nel 2007 sono state le seguenti:

- revisione delle intere procedure di evidenza pubblica nella scelta degli attuatori di progetti e servizi sociali (volontariato, immigrazione, dipendenze ecc.) per garantirne la massima omogeneità e coerenza con la ratio delle politiche impostate;
- costruzione di un'unica piattaforma on-line per la pubblicazione dei bandi, la raccolta delle domande, la valutazione e la pubblicazione delle graduatorie, finalizzata ad ottimizzare i processi, ridurre il carico di lavoro sui singoli uffici, liberare risorse per le valutazioni e il monitoraggio;
- maggiore utilizzo e integrato con l'organizzazione dell'intero Ministero del sistema di protocollo informatico, che liberi risorse e consenta un accesso diffuso e immediato ai documenti di tutte le Direzioni;
- avvio di un processo di dematerializzazione, in coerenza con il punto precedente e con la prospettiva di sviluppo delle procedure on-line;
- sviluppo di forme di organizzazione e gestione integrate tra le diverse Direzioni: staff meeting (calendarizzazione di almeno due incontri mensili tra tutti i direttori generali) e web networking (costituzione di un web-group sperimentale a cui sono stati invitati tutti i direttori e dirigenti per facilitare lo scambio di informazioni e il confronto di pareri sia *bottom-up*, sia *inter pares*).

La migrazione verso sistemi *open source*: uno studio di fattibilità

La Direttiva del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie presso la Presidenza del Consiglio dei ministri del 19 Dicembre 2003, pubblicata sulla G.U. del 7 febbraio 2004, ha introdotto importanti novità in materia di "Sviluppo ed utilizzazione dei programmi informatici da parte delle pubbliche amministrazioni". Tra queste, particolare rilievo acquisisce la richiesta alle pubbliche amministrazioni di «tener conto della offerta sul mercato di una nuova modalità di sviluppo e diffusione di programmi informatici, definita "open source" o "a codice sorgente aperto". L'inclusione di tale nuova tipologia d'offerta all'interno delle soluzioni tecniche tra cui scegliere, contribuisce ad ampliare la gamma delle opportunità e delle possibili soluzioni, in un quadro di equilibrio, di pluralismo e di aperta competizione».

Tale direttiva risulta ancora ampiamente disattesa, anche nelle amministrazioni centrali dello Stato⁶. I costi di questo ritardo sono:

- economici, soprattutto se calcolati nel medio lungo periodo, cioè una volta che siano assorbiti i costi "di migrazione" da un sistema all'altro;
- organizzativi, per la maggiore rigidità e non controllabilità dei sistemi informativi proprietari;
- sociali, per quanto concerne il più ampio tema dell'accesso alle informazioni (*digital divide*);
- ambientali, perchè l'utilizzo eccessivo e non giustificato di *hardware* che viene promosso dall'industria privata del settore informatico grava non solo sui conti delle amministrazioni ma anche sull'ambiente che ne subisce il difficile smaltimento.

⁶ Ciò che manca è la consapevolezza delle potenzialità dei sistemi a sorgente aperta nella ordinaria programmazione e organizzazione delle attività e la conseguente comparazione sistematica delle diverse soluzioni tecnologiche disponibili, come richiesto anche dal dlgs 82/2005 all'articolo 68. Cfr. in proposito anche il sito dell'*Osservatorio Open Source del CNIPA* (www.ossipa.cnipa.it).

Sono comunque molte le amministrazioni pubbliche, soprattutto tra quelle locali, che hanno ormai almeno un prodotto o un'applicazione "open source". «Il ricorso a soluzioni *Open Source* sembra essere una pratica ormai abbastanza presente nelle amministrazioni locali, tanto che viene adottata da tutte le Regioni e da oltre i tre quarti delle Province (78,4 per cento). Nel complesso, l'utilizzo di soluzioni *open source* sono più frequenti fra le amministrazioni del Nord-est. La maggior parte delle amministrazioni locali vi ricorre per sistemi operativi su server (54,8 per cento), software di office automation (49,3 per cento), posta elettronica (44,6 per cento) e sicurezza informatica (39,9 per cento)». Cfr. Istat (2007), *L'ICT nelle amministrazioni locali*, Statistiche in breve, in www.istat.it.

Il Ministero della solidarietà sociale, anche in considerazione delle proprie caratteristiche organizzative e strutturali (piccola dimensione, neonata organizzazione, assenza di un assetto definito in materia ICT ecc.) ha iniziato nel corso del 2007 il processo di graduale “migrazione” verso tecnologie informatiche a sorgente aperta.

Si è chiesto a due strutture pubbliche, il CNR e l’*Incubatore per imprese open source del Comune di Roma*, di predisporre uno studio di fattibilità finalizzato a definire tempi, costi, passaggi della migrazione. Lo studio, consegnato nel mese di dicembre 2007, evidenzia i possibili risparmi diretti e indiretti, l’ampia duttilità delle soluzioni *open source*, le diverse opzioni disponibili per modulare la gradualità della migrazione (lato server, lato desktop, posta elettronica, applicazioni varie ecc.). Un’eventuale decisione nella direzione della migrazione, richiederebbe successivi approfondimenti sui tempi dei singoli passaggi e sugli aspetti organizzativi interni, con particolare attenzione alla formazione del personale non tecnico.

L’impatto sociale e ambientale degli acquisti di beni e servizi

E’ vasta la normativa che già oggi regola gli acquisti di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione nell’ottica di promuoverne una specifica attenzione alle implicazioni ambientali e sociali delle produzioni ad essi connesse. Si citano i principali provvedimenti in vigore:

Decreto 27 Marzo 1998 del Ministero dell’ambiente (Mobilità sostenibile nelle aree urbane) pubblicato sulla G.U. n. 179 del 3-8-1998, con particolare riferimento all’art. 5 comma 1, in relazione alla “sostituzione degli autoveicoli in dotazione con una quota - pari ad almeno il 50% - di autoveicoli elettrici, ibridi, o con alimentazione a gas naturale, a GPL, con carburanti alternativi”;

D.M. 8-5-2003 n. 203 - Norme affinché gli uffici pubblici e le società a prevalente capitale pubblico coprano il fabbisogno annuale di manufatti e beni con una quota di prodotti ottenuti da materiale riciclato nella misura non inferiore al 30% del fabbisogno medesimo - E le circolari del Ministero dell’Ambiente ad esso collegate (si citano solo le più rilevanti per le attività svolte dal Ministero della Solidarietà Sociale):

- 4 agosto 2004: Indicazioni per l’operatività nel settore plastico (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale italiana n. 191 del 16 agosto 2004);

- 3 dicembre 2004: Indicazioni per l’operatività nel settore della carta (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale italiana n. 293 del 15 dicembre 2004);

- 3 dicembre 2004: Indicazioni per l’operatività nel settore legno e arredo (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale italiana n. 293 del 15 dicembre 2004);

Direttiva della Commissione europea 2004/18/CE del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (pubblicata sulla G.U.C.E. n. 134 del 30 aprile 2004), con particolare riferimento agli articoli 23 (caratteristiche ambientali), e 53 (criteri di aggiudicazione dell’appalto);

Legge 21 dicembre 2001, n. 443, “Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive” (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 299 del 27 dicembre 2001, Suppl. Ordinario n.279), con particolare riferimento all’art. 16, in relazione alla “copertura del fabbisogno di manufatti in plastica con una quota di manufatti in plastica riciclata pari almeno al 40% del fabbisogno stesso”.

D. L.vo 163/2006, con particolare riferimento all’art. 52 in materia di “appalti riservati a lavoratori protetti”;

Legge 381/1991, con particolare riferimento all’art. 5 in materia di “convenzioni con cooperative sociali finalizzate al reinserimento di soggetti svantaggiati, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione”.

Vi sono due motivi strategici per porre forte attenzione a questi aspetti, promuovendo un comportamento virtuoso degli uffici del Ministero della solidarietà sociale in materia di acquisti e forniture.

Il primo motivo, intimamente connesso alla missione centrale del Ministero, riguarda la necessità che vi sia coerenza tra quanto viene promosso in termini di politiche attive e quanto poi viene sollecitato all'esterno — consapevolmente o meno — attraverso i comportamenti da “ordinario consumatore” degli uffici che fanno riferimento all'amministrazione.

Il secondo motivo riguarda lo specifico ambito della Responsabilità sociale delle imprese, uno dei temi su cui il Ministero è competente e rispetto al quale la pubblica amministrazione può acquisire un ruolo centrale di stimolo alle imprese (cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2007).

Per questo nella *Direttiva per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2008*, il Ministro della solidarietà sociale ha prescritto che ogni direzione generale adotti «nel 2008 tutte le necessarie misure e procedure - anche con idonea attività di formazione del personale - per garantire il massimo rispetto delle normative citate e un generale orientamento a valutare le implicazioni sociali e ambientali nella selezione delle forniture».

Punto 3 – Il quadro complessivo degli obiettivi strategici e dei risultati

La Direttiva del Ministro per l'azione amministrativa nel 2007

Nel rispetto di quanto previsto dalla legge 286/1999, ogni anno i ministri devono emanare una direttiva che individui le priorità e gli obiettivi per la struttura amministrativa di appartenenza.

La Direttiva del Ministro per l'azione amministrativa e la gestione recepisce le priorità indicate dal Ministro stesso e stabilisce gli obiettivi strategici, annuali o pluriennali, che, nell'ambito delle missioni e dei programmi in cui è organizzato il bilancio dello Stato, determinano le azioni che i responsabili delle strutture amministrative devono realizzare, specificando anche gli indicatori per la valutazione dei risultati, le risorse umane e finanziarie a disposizione, gli obiettivi operativi e le fasi di attuazione sottostanti.

In data 13 febbraio 2007, il Ministro della solidarietà sociale ha emanato la Direttiva per l'azione amministrativa e la gestione dello stesso anno, che indica le seguenti priorità: il completamento del processo di revisione della normativa in materia di immigrazione e l'attuazione di misure per la loro inclusione sociale; l'attuazione di misure per la lotta alle dipendenze, mediante interventi di informazione, prevenzione e cura e riduzione del danno; il perseguimento di politiche sociali pubbliche, da realizzare con la cooperazione di tutti i soggetti portatori di interesse interni ed esterni.

I principi cardine alla base dell'atto di indirizzo 2007, sono:

- la coesione sociale;
- l'interazione efficace tra gli obiettivi nazionali ed internazionali per conseguire una maggiore crescita economica e posti di lavoro migliori e più numerosi con una maggiore coesione sociale ed in sintonia con la strategia UE per lo sviluppo sostenibile;
- il rafforzamento della governance;
- la garanzia a tutti dell'integrazione sociale attiva;
- la garanzia a tutti dell'accesso alle risorse, ai diritti e ai servizi sociali di base per contrastare l'emarginazione e la formazione di ghetti urbani poveri;
- la garanzia dell'integrazione tra il complesso di norme e di politiche sociali e politiche pubbliche collegate (economiche, di bilancio, istruzione e formazione);
- la determinazione del sistema dei diritti sociali attraverso livelli essenziali di assistenza.

Si riportano sinteticamente nell'appendice 1 l'insieme delle priorità politiche e degli obiettivi strategici per il 2007.

Alla direttiva generale del 13 febbraio se ne è associata poi una specifica per le attività di ricerca (31 ottobre 2007). Come effetto della suddetta Direttiva sono state avviate nel 2007, con conclusione prevista tra 2008 e 2009, le seguenti attività:

- programma di indagine sulle professioni sociali, anche con il coinvolgimento delle Regioni, allo scopo di sostenere quella che sarà l'iniziativa legislativa del Ministero con adeguati strumenti conoscitivi;
- rinnovo della precedente convenzione con il Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche (CAPP) dell'università di Modena, per la costruzione di un modello prospettico della povertà in Italia. I risultati conclusivi della ricerca 2007 saranno disponibili attorno al mese di aprile 2008;
- rinnovo della convenzione col Centro di Ricerca Interuniversitario sullo Stato Sociale (CRISS) su "Politiche sociali per l'inclusione" con l'obiettivo di sviluppare un focus specifico sulla proprietà immobiliare;

- rapporto di collaborazione con l'Istituto di Analisi della Congiuntura Economica (ISAE) che vedrà in particolare l'ISAE lavorare ad alcuni indicatori di "precarietà" e collaborare all'indagine sulla spesa sociale dei comuni cui partecipa la Direzione generale per la gestione del Fondo nazionale per le politiche sociali;
- attivazione di un progetto di ricerca con l'Università di Pavia su nuovi bisogni, monitoraggio e valutazione della spesa sociale, articolato in tre sottotemi: nuovi bisogni legati alla nuova organizzazione del mercato del lavoro; analisi dell'utilizzo del Fondo nazionale per le politiche sociali e dei finanziamenti aggiuntivi delle regioni; costruzione di modelli standardizzati di valutazione dei progetti;
- finanziamento, congiuntamente con la Direzione generale per l'inclusione sociale, di un progetto di indagine sui piani di zona che vedrà numerose Regioni coinvolte, con la regione Veneto capofila;
- avvio ai lavori per la realizzazione del portale del Volontariato (progetto che farà capo primariamente alla Direzione generale per il volontariato);
- attivazione di una convenzione con l'INPS per la costruzione del sistema informativo sulla non autosufficienza.

Nell'appendice 2 è riportata l'analisi condotta dal Servizio di controllo interno (Secin) del Ministero della solidarietà sociale circa la percentuale di realizzazione delle priorità politiche, degli obiettivi strategici e dei relativi obiettivi operativi. Tale analisi si basa sui monitoraggi periodici che il Secin effettua sistematicamente presso tutti gli uffici coinvolti nel raggiungimento degli obiettivi.

La percentuale di realizzazione intermedia si propone di visualizzare il livello di realizzazione degli obiettivi alla data del 30 settembre 2007, e consiste nella media del livello di realizzazione delle fasi relative agli obiettivi operativi. La percentuale di realizzazione finale evidenzia la medesima situazione alla data del 31 dicembre 2007.

L'attività di monitoraggio in relazione all'attuazione della Direttiva generale per l'azione amministrativa e di gestione nel 2007 ha evidenziato un buon livello di raggiungimento dei risultati. Al fine di una corretta interpretazione dei dati che verranno presentati, si ritiene comunque opportuno sottolineare due considerazioni:

- a) gli obiettivi contenuti nella direttiva 2007 rappresentano solo una minima parte dell'attività svolta dal Ministero: in termini di risorse finanziarie, meno del 5% del gestito (esclusi i trasferimenti previsti per legge, considerati i quali si scenderebbe allo 0%);
 - b) la modalità di definizione degli obiettivi e di costruzione degli indicatori per la direttiva 2007 pare essere stata improntata ad un eccesso di prudenza o pessimismo organizzativo (probabilmente anche a causa dello stato nascente dell'amministrazione), per cui gran parte dei risultati sono stati raggiunti con un relativo grado di facilità, a volte anche in anticipo rispetto ai tempi previsti.
- In termini di percentuale di realizzazione delle fasi previste, questi i risultati delle direzioni generali:

	Realizzato a settembre 2007	Realizzato-atteso nel periodo intermedio	Realizzato a dicembre 2007
Immigrazione	80,10	5,10	100,00
Dipendenze	80,00	5,00	100,00
Fondo	74,87	-0,13	98,30
Volontariato	70,00	-5,00	100,00
Unsc	64,00	-11,00	100,00
Inclusione sociale	55,10	-19,90	97,20
Comunicazione*	n.d.	-	100,00

* il dato intermedio della Comunicazione non è disponibile perché la direzione in quel periodo era ancora in organico al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

In sintesi: tutte le direzioni generali tranne due hanno raggiunto esattamente il 100% dei risultati previsti. Le due che si sono discostate da questo valore (Inclusione sociale e Fondo) hanno comunque ottenuto risultati superiori al 97%.

La direzione dell'Immigrazione e quella delle Dipendenze hanno superato il risultato atteso al periodo intermedio (settembre 2007). Il risultato particolarmente critico della direzione Inclusione sociale nello stesso periodo va collegato ai tempi di erogazione delle risorse attraverso il Fondo nazionale per le politiche sociali, il cui processo di riparto rappresenta una nota criticità gestionale (oggetto di apposito provvedimento nelle legge finanziaria per il 2008).

In conclusione, l'analisi delle performance "strategica" per il 2007 denota una realizzazione pressoché completa di tutti gli obiettivi assegnati dal Ministro, ma segnala anche che il maggior sforzo delle strutture si realizza negli ultimi mesi dell'anno, periodo in cui si rendono disponibili la maggior parte delle risorse finanziarie ed in cui si concentrano la gran parte degli adempimenti amministrativo-contabili.

Punto 4 – Gli altri risultati ottenuti

Come segnalato, gli obiettivi contenuti nella Direttiva per l'azione amministrativa e la gestione rappresentavano nel 2007 una minima parte dell'attività del Ministero della solidarietà sociale. Si è ritenuto dunque opportuno segnalare - selezionandone le più significative - le altre attività che hanno impegnato gli uffici e i principali risultati ad esse connessi.

Dipendenze:

- *Piano italiano di azione sulle droghe*: è stato emanato il Piano, risultato di una fattiva collaborazione tra il Ministero e le istituzioni territoriali: Regioni, Province e Comuni. Per visualizzare l'intero piano:

<http://www.solidarietasociale.gov.it/NR/rdonlyres/86ADE75C-E734-4379-BBA6-6ED8E1F1439B/0/Pianoazione droghe2007.pdf>

Per informazioni sintetiche sul programma:

http://www.governo.it/governoinforma/dossier/piano_italiano_droghe/index.html;

- finanziamento di 57 enti pubblici e privati non profit, nell'ambito degli interventi finalizzati alla prevenzione e al recupero dalle tossicodipendenze, così come previsto dall'articolo 127 del D.P.R. 309/90.

Disabilità:

- *Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*: lo scorso 30 marzo 2007 il Ministro della solidarietà sociale è stato firmatario, per conto del Governo italiano, della Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità, strumento decisivo per orientare le politiche di tutti i paesi a sostegno delle persone con disabilità;

- attività consultive con le associazioni nazionali dei disabili: il Ministero ha attivato un tavolo tecnico per la consultazione delle federazioni nazionali di rappresentanza delle persone disabili per individuare, in modo condiviso, le linee d'azione prioritarie da sviluppare nel campo della disabilità.

Finanziamento e monitoraggio politiche sociali:

- riparto del Fondo nazionale politiche sociali e relativi adempimenti contabili: a seguito dei tagli effettuati con la legge finanziaria non si è potuti trattare la materia come "normale amministrazione" e si sono dovute porre in essere una serie di attività straordinarie, ai fini del successivo reintegro del fondo, conseguito con l'assestamento del bilancio (agosto 2007);

- sviluppo modello di microsimulazione: in collaborazione con il CAPP (Centro di analisi delle politiche Pubbliche dell'Università di Modena e di Reggio Emilia) si è avviato uno studio prospettico del fenomeno della povertà in Italia, sviluppando un modello di microsimulazione a disposizione del Ministero;

- attività europea e OCSE: in ambito internazionale il Ministero ha partecipato al Sottogruppo Indicatori del Comitato di Protezione sociale della UE e al gruppo di lavoro sulle politiche sociali dell'OCSE.

Immigrazione:

- programmazione e gestione dei flussi migratori;
- gestione degli interventi statali di integrazione sociale degli immigrati;
- gestione dei programmi finanziati con risorse comunitarie;
- progetti umanitari in Albania;
- partecipazione ad organismi internazionali in materia di immigrazione;

- coinvolgimento di associazioni nazionali di rappresentanza dei datori di lavoro, patronati ed associazioni non profit, mediante la sottoscrizione di protocolli d'intesa, aventi ad oggetto la collaborazione a titolo gratuito per l'attività di informazione e assistenza ai datori di lavoro interessati per le istanze in materia di rilascio del nulla osta al lavoro;

- istituzione del Comitato di valutazione dei programmi di istruzione e formazione da effettuarsi nei Paesi d'origine dei cittadini extracomunitari e messa a regime l'istruttoria per l'approvazione dei programmi medesimi;

- consolidamento della cooperazione tra i Paesi membri dell'UE, attraverso, in particolare, la partecipazione alla Rete di punti nazionali di contatto sull'integrazione, e alle iniziative promosse dall'UE;

- attivazione di misure urgenti di integrazione sociale, a favore di minori ed adulti appartenenti alle comunità rom, mediante la sottoscrizione di specifici accordi di programma con gli enti locali.

Infanzia e adolescenza:

- *Programma di rilancio dell'affidamento familiare*: Il Ministero è stato impegnato nello studio e nella progettazione del *Programma*, che sarà articolato su due distinti interventi: un primo intervento che prevede l'avvio, insieme alle Regioni, al Coordinamento dei servizi per l'affido e al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, di un ciclo di attività seminariali (gemellaggi) dislocate sui territori regionali, al fine di realizzare la mappa dei servizi per l'affido diffusi sul territorio nazionale e la promozione della conoscenza degli interventi delle amministrazioni pubbliche; un secondo intervento prevede la pubblicazione e distribuzione dell'opuscolo "Affidare, un percorso informativo nell'affidamento familiare";

- lotta allo sfruttamento del lavoro minorile: è stato riconvocato dal Ministero della solidarietà sociale, in collaborazione con il Ministero del lavoro, dopo dieci anni di inattività, il tavolo di coordinamento con le parti sociali per aggiornare la Carta degli impegni in favore dell'infanzia e dell'adolescenza e per contrastare lo sfruttamento del lavoro minorile;

Responsabilità sociale delle imprese (CSR):

Il Ministero ha istituito un tavolo di coordinamento e confronto con le altre amministrazioni centrali competenti per materia, coinvolgendo tutte le amministrazioni pubbliche competenti. Il tavolo interministeriale si è anche riunito in forma allargata ai maggiori stakeholder a livello nazionale, parti sociali, università, terzo settore, propedeutico alla prima Conferenza Nazionale sulla RSI.

Servizio Civile nazionale:

- è stato realizzato il nuovo sito Internet dell'UNSC www.serviziocivile.it, di più facile consultazione;
- è stata promossa la seconda *Giornata Nazionale del Servizio civile*: il 15 dicembre 2007 a Napoli, alla presenza del Capo dello Stato, con la partecipazione di migliaia di giovani volontari ed operatori del settore;
- rapporti con le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano per l'attuazione degli interventi di servizio civile nazionale previsti dal d.lgs. n. 77 del 2002;
- monitoraggio dei progetti attivati presso gli Enti iscritti agli albi di Servizio Civile nazionale mediante l'elaborazione statistica dei dati riportati nei questionari di fine servizio dei volontari e verifica ispettiva degli stessi progetti;
- avvio al servizio dei volontari e loro gestione;
- campagne di comunicazione, manifestazioni fieristiche e prodotti editoriali;
- significativo incremento nella capacità di spesa, assicurando pagamenti complessivi per quasi 290 milioni di euro (con l'emissione di oltre 7.000 ordinativi di pagamento);
- azione di contenimento delle spese di funzionamento, soprattutto quelle che si riferiscono alla prestazioni di servizi, in collaborazione con CNIPA e CONSIP;
- svolgimento di una gara europea che ha consentito di ridurre notevolmente i costi a carico dell'Unsc per l'assicurazione dei volontari;
- istituzione di un apposito gruppo di studio per la revisione della normativa primaria in materia di servizio civile;
- apertura di un tavolo di confronto con i grandi Enti, la Consulta del Servizio Civile e le RPA per la revisione della normativa secondaria.

Volontariato, associazionismo e formazioni sociali:

- tavolo tecnico per la riforma della legge 266/1991 sulle organizzazioni di volontariato;
- tavolo tecnico per la definizione dei decreti attuativi della legge 155/2006 (disciplina dell'impresa sociale);
- riprogettazione delle procedure per i bandi e le circolari (per la erogazione di contributi alle associazioni di promozione sociale, per l'acquisto di ambulanze e beni strumentali e alle organizzazioni di volontariato);
- emendamento per la gestione del 5 per mille e organizzazione, in accordo con l'Agenzia delle entrate, delle procedure per la erogazione dei contributi relativi.

Punto 5 - Dati e statistiche

Si riportano di seguito alcune delle statistiche più significative sull'attività del Ministero.

www.solidarietasociale.gov.it:

numero di visitatori nel 2007: 309.587

Centro di contatto:

Le richieste in materia sociale pervenute al centro di contatto nell'anno 2007 sono complessivamente 27.994. I contatti hanno riguardato le seguenti aree tematiche:

<i>Tema</i>	<i>Numero contatti</i>	<i>%</i>
immigrazione e minori stranieri	14.750	52,7%
famiglia e congedi parentali	5.820	20,8%
disabili	3.656	13,1%
uffici del Ministero e servizi erogati	1.701	6,1%
volontariato e politiche giovanili	1.156	4,1%
infanzia ed adolescenza	911	3,3%

Newsletter

La newsletter elettronica del Ministero, pubblicata a partire dal 7 giugno 2007, contava al 31 dicembre 2.139 iscritti.

Servizio civile nazionale

	2007	2006	2005
Numero di volontari avviati al servizio, di cui:	43.416	45.890	45.175
- rinunce ed interruzioni	6.002	8.929	5.905
- subentri	2.378	1.738	1.574
- attestati rilasciati per fine servizio	20.099	19.545	19.055
N. di bandi ordinari:	2		
- n. enti coinvolti	154		
- n. posti disponibili	32.637		
N. di bandi straordinari:	2		
- enti coinvolti	69		
- posti disponibili	3.202		
N. totale di posti di volontari messi a bando dall'UNSC	35.839		
N. totale di posti di volontari messi a bando dalle Regioni e Province autonome (competenza avuta a partire dal 2007)	16.642		
Totale complessivo posti volontari messi a bando	52.481		
Totale dei pagamenti effettuati (in mln euro), tra cui	288,00		
- pagamenti volontari in Italia (in mln euro)	258,60		
- pagamenti volontari all'estero (in mln euro)	7,60		
- pagamenti spese per funzionamento	10,50		
N. ordinativi emessi	7.370		

Finanziamenti e gestione di fondi*Uso dei fondi comunitari⁷*

La percentuale tra risorse impegnate e assegnate nell'ambito del P.O.N. "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006" è in crescita rispetto agli anni precedenti:

	2005	2006	2007
Capacità di impegno	98,70%	97,90%	99,95%

Analogamente aumenta la percentuale tra risorse spese e assegnate nell'ambito del P.O.N. "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno 2000 -2006":

	2005	2006	2007
Capacità di spesa	71,50%	91,19%	94,73%

Tipologie di enti finanziati (tra 1997 e 2007)

Tipologia ente	Numero progetti	Somma importo riconosciuto	%	Somma importo erogato	%
Associazione di promozione sociale	370	€ 50.821.161,52	9,4%	€ 49.122.890,57	9,3%
Enti locali	222	€ 475.643.215,40	88,4%	€ 471.948.337,40	89,1%
organismi del privato sociale	708	€ 1.345.094,74	0,2%	€ 1.345.094,74	0,3%
Organizzazione di volontariato	165	€ 7.938.778,32	1,5%	€ 5.882.709,90	1,1%
Società settore privato	4	€ 2.287.085,56	0,4%	€ 1.188.567,95	0,2%
enti pubblici nazionali	1	€ 124.000,00	0,02%	-	-
Totale complessivo	1470	€ 538.159.335,54		€ 529.487.600,56	

Tipologie di finanziamento

Fondo/legge	N. progetti	importo riconosciuto	%	importo erogato	%
accordi di programma con enti locali su seconda generazione di stranieri	8	€ 2.676.590,00	0,5%	€ 680.902,00	0,1%
Accordi di programma con regioni e province autonome per la diffusione della lingua italiana	20	€ 3.181.550,00	0,6%	€ 1.908.930,00	0,4%
Contratti e forniture per servizi	5	€ 2.460.227,56	0,5%	€ 1.188.567,95	0,2%
Contributi per l'acquisto di autoambulanze da parte di organizzazioni di volontariato	123	€ 170.164,98	0,03%	€ 170.164,98	0,03%
Contributi per l'acquisto di beni strumentali in dotazione di organismi del privato sociale	585	€ 1.174.929,76	0,2%	€ 1.174.929,76	0,2%
Convenzioni con amministrazioni pubbliche per fornitura servizi	4	€ 998.570,00	0,2%	€ 448.000,00	0,1%
Fondo per il volontariato - finanziamento progetti sperimentali di volontariato	165	€ 7.938.778,32	1,5%	€ 5.882.709,90	1,1%
Fondo per l'associazionismo - legge 383/00 - finanziamento iniziative informatizzazione	200	€ 25.210.212,03	4,7%	€ 24.971.761,61	4,7%
Fondo per l'associazionismo - legge 383/00 - finanziamento progetti	169	€ 25.437.807,48	4,7%	€ 24.151.128,95	4,6%
Finanziamento ad enti locali e città riservatarie per progetti su bambini/e e adolescenti - L. 285/97	175	€ 456.399.647,79	84,8%	€ 456.399.647,79	86,2%
Finanziamento programma "Dopo di noi" - annuità 2003 -	16	€ 12.510.857,61	2,3%	€ 12.510.857,61	2,4%
Totale complessivo	1470	€ 538.159.335,54		€ 529.487.600,56	

⁷ Per *capacità di impegno* deve intendersi il rapporto tra quante delle risorse stanziare sono state effettivamente attribuite ad un progetto o comunque ad un ben identificato attuatore o fornitore e le risorse stanziare totali. La *capacità di spesa* è invece il rapporto tra quanto effettivamente è stato liquidato (passaggio successivo all'impegno e condizionato all'esecuzione di almeno una parte delle attività) e le risorse totali a disposizione.

Conclusioni

La storia delle amministrazioni centrali italiane che si sono occupate negli ultimi dieci anni delle politiche sociali non è un caso di eccellenza organizzativa. Dall'istituzione del *Dipartimento politiche sociali* presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, negli anni 1996-2001, all'accorpamento di quelle funzioni all'interno del *Ministero del lavoro* nel 2001-2006, alla istituzione del *Ministero della solidarietà sociale* (e di quello della famiglia e dei giovani, nati come costole del Ministero del lavoro), nel 2006, il personale impegnato in queste amministrazioni ha trascorso troppo tempo nel trasloco degli uffici, nell'adeguamento normativo dei trasferimenti (centri di costo, piante organiche ecc.), nel continuo adattamento a nuove culture organizzative. Tempo che è stato sottratto alla ricerca dell'efficienza, delle migliori soluzioni procedurali, dell'integrazione delle politiche con altri dipartimenti e dicasteri (fattore cruciale di efficacia).

Ora, a seguito dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 244/2007 (Finanziaria per il 2008), il prossimo Governo dovrà procedere a riduzione del numero dei Ministeri. Dunque ci si può attendere un altro spostamento delle attribuzioni in materia di politiche sociali tra ministeri. Sarebbe il terzo in sette anni, per quanto detto. Difficile non cogliere i rischi di corrodere ulteriormente efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa su un tema così cruciale, il welfare, rispetto al quale già il nostro Paese è in fondo alle classifiche europee per dotazione di risorse finanziarie.

Da un punto di vista generale, l'indicazione che proviene dai dati raccolti in questo rapporto, dalle interviste condotte, dalle analisi accennate, sembra mostrare in modo inequivocabile la stringente necessità di investire su una stabile organizzazione centrale di indirizzo e gestione delle politiche sociali in Italia. Senza la necessità di grandi quantitativi di personale (poche centinaia sarebbero sufficienti), ma con la certezza di poter lavorare su un orizzonte di medio-lungo termine, l'amministrazione potrebbe assumere quel necessario ruolo di regia del sistema del welfare, oggi debole.

Ciò aiuterebbe anche i tanti *stakeholder-rightholder* interessati ai temi della solidarietà sociale, dai singoli cittadini alle organizzazioni non profit, dagli enti pubblici territoriali ai sindacati, i quali hanno bisogno di riferimenti certi, di conoscere le procedure, di tavoli di confronto stabili per dare valore e consistenza al termine "partecipazione", che ispira e pervade la legge quadro sui servizi sociali (328/2000).

Dal punto di vista dell'amministrazione cui questo *Rapporto di performance* è dedicato, quanto descritto nel documento evidenzia tante potenzialità che potranno essere colte in un prossimo futuro solo attivando le idonee leve organizzative interne allo Stato (alcune delle quali affrontate in queste pagine): ciò sia al fine di ridurre gli sprechi nella spesa pubblica, sia per favorire un aumento della trasparenza e dell'efficienza gestionale.

Nello spirito dell'*accountability*, perché il processo di rendicontazione sociale sia credibile, infatti, è necessario che all'analisi e alla valutazione facciano seguito scelte coerenti, atte ad affrontare e risolvere le criticità emerse.

PAGINA BIANCA