

Tavola 23

## ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 28

(in migliaia)

Categorie	Missione: Sviluppo e riequilibrio territoriale							
	Programma: Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate							
	Stanzamenti definitivi		Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui totali	
		%		%		%		%
Redditi di lavoro dipendente	26.608	0,3	25.480	0,3	25.973	0,9	48	0,0
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	1.815	0,0	1.548	0,0	1.580	0,1	0	0,0
Consumi intermedi	6.724	0,1	6.665	0,1	6.173	0,2	1.426	0,0
Altre uscite correnti	10.750	0,1	9.144	0,1	9.144	0,3	0	0,0
<i>di cui interessi passivi</i>	10.750	0,1	9.144	0,1	9.144	0,3	0	0,0
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>44.082</b>	<b>0,5</b>	<b>41.289</b>	<b>0,5</b>	<b>41.290</b>	<b>1,4</b>	<b>1.474</b>	<b>0,0</b>
Investimenti fissi lordi	3.116	0,0	3.115	0,0	300.127	10,1	2.174	0,0
Trasferimenti di parte capitale	8.082.375	99,3	8.082.375	99,4	2.630.594	88,4	10.919.026	100,0
<i>di cui alle Amministrazioni pubbliche</i>	1.797.583	22,1	1.797.583	22,1	2.408.092	80,9	567.231	5,2
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>8.085.491</b>	<b>99,3</b>	<b>8.085.489</b>	<b>99,5</b>	<b>2.930.721</b>	<b>98,5</b>	<b>10.921.200</b>	<b>100,0</b>
Rimborso passività finanziarie	9.000	0,1	3.311	0,0	3.311	0,1	0	0,0
<b>RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE</b>	<b>9.000</b>	<b>0,1</b>	<b>3.311</b>	<b>0,0</b>	<b>3.311</b>	<b>0,1</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>
<b>SPESE FINALI</b>	<b>8.129.572</b>	<b>99,9</b>	<b>8.126.778</b>	<b>100,0</b>	<b>2.972.011</b>	<b>99,9</b>	<b>10.922.675</b>	<b>100,0</b>
<b>SPESE COMPLESSIVE</b>	<b>8.138.572</b>	<b>100,0</b>	<b>8.130.089</b>	<b>100,0</b>	<b>2.975.322</b>	<b>100,0</b>	<b>10.922.675</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La voce trasferimenti di parte capitale ingloba il 99,3 per cento del totale dello stanziamento, mentre soltanto una quota marginale è destinata alla spesa corrente (complessivamente 44,1 milioni, 45 milioni nel 2012) e in particolare ai redditi da lavoro (26,6 milioni, un milione in più rispetto al 2012) e ai consumi intermedi e altre spese correnti (17,4 milioni, 19,3 milioni nel 2012). Va segnalato, infine, l'elevato importo dei residui totali pari a 10.922,7 milioni, anch'essi, da imputare alla gestione del Fondo sviluppo e coesione, il quale, com'è noto, sulla base della programmazione settennale, finanzia progetti che spesso richiedono lunghi periodi di attuazione (a partire dalla progettazione, alla approvazione e, infine, alla loro realizzazione).

Il Fondo sviluppo e coesione (FSC), così denominato in seguito all'emanazione del d.lgs. n. 88 del 2011, a partire dall'anno 2007, caratterizzato, ora, da una programmazione settennale coerente con quella analoga dei Fondi europei, a fronte di un ammontare di risorse assegnate con la legge finanziaria per il 2007, pari a 63 miliardi, ha subito, nel tempo, forti riduzioni per il conseguimento di obiettivi di finanza pubblica ed in particolare per il mantenimento del deficit entro i limiti stabiliti dall'UE.

*- Periodo di programmazione 2000/2006*

Le risorse assegnate hanno comportato la sottoscrizione di Accordi di programma quadro che includono al loro interno un totale di oltre 24.000 interventi.

Riguardo alla forte differenziazione degli avanzamenti degli interventi, sono state condotte dal Ministero, in collaborazione con l'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER), azioni di verifica a campione, volte ad accertare i motivi di ritardo nell'attuazione degli interventi medesimi e, conseguentemente, ad istruire le decisioni in ordine alla riprogrammazione di parte delle risorse, così come si è provveduto ad approvare, in relazione all'andamento della spesa, i trasferimenti di cassa necessari, diretti a trasferire ai soggetti attuatori le risorse finanziarie effettivamente occorrenti a completare gli interventi in corso.

Ciò ha comportato l'emanazione di circolari per disciplinare: (a) le procedure di rilevazione delle decisioni assunte, a seguito dell'introduzione dei cosiddetti "progetti

retrospettivi,” dalle Autorità di Gestione Regionali e Nazionali; (b) i modelli di rendicontazione degli interventi finanziati con FSC nell’ambito della programmazione comunitaria 2007/2013.

*- Periodo di programmazione 2007/2013*

Per quanto riguarda la programmazione 2007/2013, le principali attività di coordinamento da parte del Ministero si sono cristallizzate nell’istruttoria della proposta di delibera del CIPE n. 14, relativa all’attuazione dell’art. 16, comma 2, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012, “Riduzioni di spesa per le regioni a Statuto ordinario”, come poi modificato dall’art. 1, comma 117, della legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013), che ha inciso anche sulle disposizioni per il funzionamento del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione.

Le riduzioni sulle assegnazioni del Fondo Sviluppo e Coesione alle Regioni a statuto ordinario nel triennio 2013-2015, hanno reso necessaria una rimodulazione della programmazione anche sul periodo 2007-2013. Di qui la delibera CIPE n. 14 del 2013, che, oltre a definire una prima riduzione dell’ammontare del taglio sull’annualità 2013, ha fissato le modalità di copertura dei tagli da parte delle Regioni anche per le annualità successive.

Il taglio è divenuto operativo solo per le Regioni Molise e Puglia, avendo le altre Regioni a statuto ordinario aderito al *Patto di stabilità verticale incentivato* e dunque valendo per le stesse la condizione di riduzione dei tagli in misura corrispondente agli spazi finanziari ceduti a valere sul patto agli enti locali del proprio territorio ai sensi dell’art. 1, comma 125 della legge di stabilità 2013, sicché sono state reintegrate le disponibilità del Fondo per le Regioni che hanno aderito al *Patto di stabilità verticale incentivato* per un valore complessivamente superiore ai 900 milioni<sup>34</sup>.

*- Periodo di programmazione 2014-2020*

Un’ulteriore attività rilevante, realizzata nella seconda metà dell’anno, è stata quella rivolta alla quantificazione della nuova dotazione finanziaria del FSC per il periodo di programmazione 2014-2020.

Sono state elaborate, a cura dell’Amministrazione, per la presentazione all’Autorità politica, ipotesi sul dimensionamento complessivo del Fondo, sull’articolazione finanziaria temporale dello stesso, sul riparto fra macro aree geografiche, fra Amministrazioni centrali e regionali e fra settori di impiego delle risorse in funzione della caratterizzazione del Fondo. Analisi specifiche, sempre a cura dell’Amministrazione, sono state condotte sulla possibile risoluzione di alcune particolari problematiche, come quella legata al patto di stabilità interno, emerse nell’utilizzo delle risorse delle precedenti programmazioni.

Sono state, inoltre, formulate proposte da parte dell’Amministrazione in ordine alle modalità e procedure per la programmazione delle suddette risorse, finalizzate anche ad interventi normativi che hanno trovato definizione nella legge di stabilità per il 2014 (cfr. art. 1, commi 6 e ss., della legge n. 147 del 2013).

In relazione alle specifiche iniziative oggetto di possibile finanziamento con risorse FSC, l’Amministrazione ha, altresì, effettuato l’istruttoria della nuova misura di creazione di impresa a tasso zero, proposta da *Invitalia*, con particolare riguardo alle modalità di funzionamento e alla dotazione finanziaria necessaria per la sostenibilità della misura, in base agli obiettivi di numero e dimensione media dell’impresa/investimento da agevolare e ai parametri finanziari e di durata dei finanziamenti concessi attraverso mutui agevolati.

<sup>34</sup> Al riguardo si deve rilevare che le disposizioni normative introdotte con il comma 8 dell’articolo 11 del decreto-legge n. 35 del 2013, convertito dalla legge n. 64 del 2013, hanno autorizzato anche le Regioni a Statuto Speciale ad utilizzare parte del FSC per analoghe necessità di contenimento della finanza pubblica. Tale facoltà è stata utilizzata dalla Regione Sicilia che ha utilizzato 513 milioni del Fondo ad essa assegnati per tale finalità. La conseguente attività di riprogrammazione degli interventi di riduzione si è cristallizzata nella delibera CIPE n. 95 del 17 dicembre 2013, adottata su conforme avviso dal Ministro per la coesione territoriale e Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

- *Interventi finanziati dal Fondo per la competitività e lo sviluppo (capitolo 7342)*

Il Fondo per la competitività e lo sviluppo (capitolo 7342) finanzia una serie di progetti che si riportano nel seguente prospetto:

Tavola 24

## CAPITOLO 7342 – RISORSE FINANZIARIE RELATIVE AL TRIENNIO 2011-2013

(in migliaia)

Articolo/Piano di Gestione	Esercizio	Stanziamen- to definitivo di competenza	Impegni lordi	Pagamenti totali	Residui finali
01 - Incentivi alle imprese	2011	---	---	10.199,3	329.675,4
	2012	---	---	6.618,9	---
04 - Cofinanziamento programmi regionali per il commercio e il turismo	2011	---	---	38.471,8	19.948,8
	2012	---	---	---	---
06 - Fondo per la crescita sostenibile - interventi a fondo perduto (già Fondo rotativo per l'innovazione tecnologica)	2011	13.965,6	13.965,6	9.496,0	11.235,3
	2012	60.645,0	60.645,0	22.131,8	46.110,5
	2013	16.208,0	16.208,0	23.374,0	38.944,5
08 - Incentivi ad attività sostitutive nelle aree di crisi industriale	2011	37.266,3	37.266,3	7.041,5	30.224,8
	2012	14.259,1	14.259,1	---	44.483,9
	2013	4.303,8	4.303,8	27.708,7	21.079,0
09 - Interventi di razionalizzazione industria difesa	2012	15.688,7	15.688,7	0,0	15.688,7
	2013	17.358,3	16.858,3	2.132,4	30.414,6
11 - Interventi per il comparto siderurgico	2011	---	---	45,2	1.368,8
	2012	---	---	1.196,4	---
12 - Incentivi per rilievi geofisici e stoccaggio di gas in mare - ricerca mineraria italia	2011	3.030,0	3.030,0	---	3.030,0
	2012	821,4	821,4	---	3.851,4
	2013	---	---	2.052,1	721,4
14 - Incentivi aree sottoutilizzate	2011	23.196,6	23.196,3	2.610,7	32.599,8
	2012	9.694,6	9.694,6	31.775,9	9.955,1
	2013	12.880,7	12.795,6	6.679,3	15.834,7
16 - Programmazione negoziata	2011	---	---	216.436,3	9.309,1
	2012	53.512,2	53.512,2	25.166,8	53.512,2
	2013	---	---	30.868,5	134.418,9
17 - Intervento straordinario nel mezzogiorno	2011	616,6	616,6	1.596,8	623,6
	2012	1.198,7	1.198,7	8.263,5	1.805,2
	2013	---	---	759,3	1.044,8
20 - Fondo di garanzia piccole e medie imprese	2012	492.217,9	492.217,9	492.217,9	---
	2013	391.632,7	391.632,7	391.632,7	---
21 - Interventi a salvaguardia dell'occupazione a favore piccole e medie imprese cooperative	2013	8.789,2	8.789,2	---	8.789,2
28 - Agevolazioni industriali in favore delle imprese operanti nelle regioni Sicilia e Valle d'Aosta	2013	60.335,4	60.335,4	37.725,9	22.609,5
81 - Reiscrizione residui passivi perenti relativi a imprese private	2011	116.728,0	108.644,2	355.779,7	73.735,6
	2012	131.342,0	130.043,7	121.187,4	80.805,9
	2013	490.090,1	490.075,2	468.517,2	100.679,6
82 - Reiscrizione residui passivi perenti relativi a imprese pubbliche	2012	34,9	34,9	---	34,9
	2013	2,9	2,9	34,4	3,5

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tra gli interventi di maggiore rilievo, per impatto sul Paese e per entità delle risorse, vanno, in particolare, richiamati i Progetti di Innovazione Industriale (PII), i quali sono nati per il riposizionamento strategico e competitivo del sistema economico italiano nel mercato mondiale, attraverso la creazione di una stretta collaborazione tra imprese private, mondo finanziario, centri di ricerca e università nell'ambito di cinque aree tecnologico - produttive (efficienza energetica, mobilità sostenibile, *made in Italy*, tecnologie della vita, beni e attività culturali e turistiche) caratterizzate da forte impatto per lo sviluppo economico e produttivo del Paese. A fronte di una dotazione complessiva di 852 milioni, di cui 184 milioni a valere sul PON R&C 2007-2013 e 668 milioni di risorse nazionali sul Fondo per la competitività e lo

sviluppo, sono stati emanati tre bandi: efficienza energetica; mobilità sostenibile; *made in Italy*<sup>35</sup>.

A seguito della riprogrammazione delle risorse conseguente all'adozione del Piano di azione e coesione (PAC) le risorse PON R&C sono state rimodulate in 93 milioni cui si sommano 46 milioni di risorse PAC. Allo stato degli atti, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, sono stati ammessi 232 programmi che vedono coinvolte 1.754 imprese e 494 organismi di ricerca. Sono stati decretati 155 programmi, per i quali sono stati erogati 45,3 milioni (di cui 5,7 milioni di risorse PON R&C) e richiamati dalla perenzione ulteriori 5 milioni per la successiva erogazione.

Nel corso del 2013, l'Amministrazione ha adottato specifiche misure per migliorare l'efficienza nella gestione della misura. In particolare è stata istituita, con decreto direttoriale del 21 gennaio 2013, una Commissione congiunta della Direzione competente con *Invitalia*, al fine di favorire la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di concessione ed erogazione di alcuni interventi agevolativi gestiti da *Invitalia*.

Per snellire le procedure relative alla gestione dei progetti, è stato adottato il decreto ministeriale 15 maggio 2012, con il quale sono state introdotte semplificazioni aggiuntive per l'approvazione, da parte del Ministero, di eventuali varianti da apportare ai progetti agevolati, nonché per la presentazione e la valutazione delle rendicontazioni dei costi sostenuti dalle imprese agevolate.

Il decreto ministeriale 15 maggio 2012, che individua in *Invitalia* l'ente gestore dei Progetti di Innovazione Industriale, stabilisce tra l'altro, a partire dalla Convenzione del 10 dicembre 2010, la cessazione definitiva delle attività dei Comitati di esperti e affida la valutazione delle proposte di variazione, di proroga e di rendicontazione dei programmi al gestore *Invitalia*, che deve avvalersi di due figure un *technical officer* coerente con le specifiche finalità del progetto stesso, nominato attingendo dall'Albo degli esperti in innovazione tecnologica istituito con decreto del Ministro dello sviluppo economico 7 aprile 2006 e un *program officer*, una figura individuata all'interno della propria struttura organizzativa, deputata a seguire il programma durante la fase di realizzazione. Il decreto inoltre introduce disposizioni univoche per il gestore *Invitalia* finalizzate a semplificare e accelerare le diverse fasi del procedimento.

In un'ottica di maggiore efficacia dello strumento il decreto-legge n. 83 del 2012, all'art. 28, introduce ulteriori elementi di "Semplificazione dei procedimenti agevolativi di Industria 2015", stabilendo un tempo massimo entro il quale le imprese sono tenute a presentare richiesta di erogazione per stato di avanzamento, pena la decadenza dal beneficio. Per assicurare la celerità e l'efficienza delle procedure detta norma impegna inoltre il Ministero dello sviluppo economico ad adottare "le necessarie misure anche di carattere organizzativo volte a semplificare ed accelerare le procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni",

---

<sup>35</sup> Cfr. Deliberazione Corte dei conti – Sezione centrale controllo sulla gestione n. 12/2013/G sui Progetti di innovazione industriale che ha evidenziato un'attuazione assai limitata degli stessi (alla data del 30 giugno 2013). La Sezione ha rilevato che, ad oltre 6 anni dall'entrata in vigore delle disposizioni che hanno introdotto il Fondo nell'ordinamento, nell'ambito dei tre Progetti avviati (Efficienza energetica, Mobilità sostenibile e *Made in Italy*), solo 3 programmi hanno visto la conclusione. Le somme complessivamente erogate - pari a 23,3 milioni di euro - ammontano al 3 per cento di quelle impegnate. Le criticità più significative evidenziate sono rappresentate dai tempi molto lunghi occorsi per giungere all'emanazione dei decreti di concessione (23-25 mesi in media), dalle frequenti variazioni dei programmi, dalla scarsità delle erogazioni richieste e dal sensibile disallineamento tra dato tecnico e amministrativo dello stato di avanzamento dell'attuazione. Ulteriori fattori di sicura complicazione sono stati individuati, in primo luogo, nella peculiare configurazione ontologica dello strumento - che postula una consistente ampiezza dei partenariati - nonché dalla perdurante incertezza delle risorse per la realizzazione, risultate oggetto di reiterate decurtazioni, la perdita di buona parte della disponibilità per l'applicazione dei meccanismi sempre più stringenti della perenzione amministrativa, la difficoltà di reperimento della necessaria liquidità da parte delle imprese per superare la quale sono state recentemente adottate apprezzabili iniziative di fluidificazione finanziaria, peraltro da perfezionare e, dopo una positiva fase di avvio, attualmente in situazione di stallo.

anche attraverso l’emanazione di specifiche direttive nei confronti del soggetto gestore degli interventi.

Prendendo atto delle istanze delle imprese in relazione alla difficoltà di completare i progetti nei termini massimi stabiliti e ritenendo opportuno favorire la positiva conclusione del maggior numero possibile di progetti, consentendo ai proponenti di portare a termine le attività di sperimentazione e sviluppo, il decreto ministeriale 29 marzo 2013 ha aumentato il periodo di proroga dei programmi di ulteriori 12 mesi, rispetto ai 18 già previsti.

Nel corso dell’anno, grazie anche alle semplificazioni introdotte dal citato decreto ministeriale 15 maggio 2012, nonché in risposta alle ulteriori sollecitazioni messe in atto dall’Amministrazione, si è registrata una notevole accelerazione delle erogazioni, con pagamenti che ammontano a circa 24,5 milioni.

#### *Coordinamento e Gestione Fondi Strutturali*

##### *Attuazione finanziaria dei fondi strutturali*

I programmi operativi nazionali, regionali e interregionali previsti dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 nelle aree degli obiettivi Convergenza e Competitività sono complessivamente 52 (28 finanziati dal FESR, 24 dal FSE).

In prosecuzione delle azioni di intensificazione dell’attuazione che hanno preso l’avvio con la delibera CIPE n. 1 del 2011 e in linea con i metodi del Piano di Azione Coesione, al fine di scongiurare il rischio di incorrere nel disimpegno automatico delle risorse, l’Amministrazione si è attivata per adottare ulteriori misure di accelerazione in accordo con le Regioni, le Amministrazioni centrali interessate e il partenariato economico e sociale.

Tali misure hanno previsto, a partire dal 2012, la fissazione di target di spesa da certificare alla Commissione europea al 31 maggio ed al 31 ottobre, calcolati in rapporto al totale delle risorse programmate, prevedendo una sanzione nella forma di obbligo, per i Programmi che non avessero raggiunto i target, di riprogrammazione delle risorse ovvero di riduzione del cofinanziamento nazionale in favore di azioni coerenti con quelle previste nel Piano di Azione Coesione. Durante il 2013 i target sono stati soggetti ad una revisione che ha portato, da un lato, all’estensione del meccanismo all’anno 2015 (con esclusione di dicembre); dall’altro, all’innalzamento della base di calcolo dei target stessi allo scopo di evitare un’insostenibile concentrazione delle spese da realizzare e certificare negli anni finali del ciclo di programmazione in coincidenza con l’avvio del nuovo ciclo 2014-2020.

Secondo quanto comunicato dall’Amministrazione, al 31 ottobre 2013, nessuno dei 52 programmi degli obiettivi convergenza e competitività è incorso nell’applicazione di sanzioni. Il raggiungimento dei target di certificazione e la riduzione del cofinanziamento nazionale a favore di azioni previste nel Piano di Azione Coesione, dalla prima alla quarta fase, hanno permesso l’integrale utilizzo delle risorse comunitarie in scadenza al 31 dicembre 2013.

I dati di certificazione al 31 dicembre 2013 (cfr. tavola 25) mostrano che l’Italia ha complessivamente richiesto alla Commissione il 52,7 per cento del totale delle risorse assegnate per il periodo di programmazione 2007-2013, registrando a livello nazionale un incremento di 18,6 punti percentuali rispetto al 31 dicembre 2012. Tale incremento è il risultato dell’effetto combinato della accelerazione della spesa e della riduzione del cofinanziamento nazionale conseguente alle 4 fasi del Piano d’Azione Coesione.

Tavola 25

QSN 2007-2013 - PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA ESECUZIONE  
DEL BILANCIO AL 31 DICEMBRE 2013: STATO DI AVANZAMENTO

(in milioni)

Spesa totale certificata						
Obiettivo/ Fondo	31-mag-13		31-ott-13		31-dic-13	
	Valore assoluto	% su totale risorse	Valore assoluto	% su totale risorse	Valore assoluto	% su totale risorse
<b>CONV</b>	<b>12.195,6</b>	<b>37,5</b>	<b>14.054,5</b>	<b>43,2</b>	<b>15.707,0</b>	<b>48,3</b>
FESR	9.108,1	35,4	10.433,2	40,5	11.740,7	45,6
FSE	3.087,5	45,3	3.621,3	53,1	3.966,3	58,2
<b>CRO</b>	<b>7.590,7</b>	<b>50,0</b>	<b>8.638,5</b>	<b>56,8</b>	<b>9.450,7</b>	<b>62,2</b>
FESR	3.613,4	47,3	4.028,2	52,7	4.621,1	60,5
FSE	3.977,3	52,6	4.610,3	61,0	4.829,6	63,9
<b>Italia</b>	<b>19.786,4</b>	<b>41,4</b>	<b>22.693,0</b>	<b>47,5</b>	<b>25.157,8</b>	<b>52,7</b>
FESR	12.721,5	38,1	14.461,4	43,3	16.361,8	49,0
FSE	7.064,8	49,1	8.231,6	57,3	8.796,0	61,2

Elaborazioni DPS-DGPRUC su dati MEF-RGS-IGRUE (Monit) e Commissione Europea (SFC2007).

L'avanzamento è più accentuato per i Programmi dell'Obiettivo competitività rispetto a quelli dell'Obiettivo convergenza, rispettivamente pari al 62,2 per cento delle risorse totali contro il 48,3 per cento, e per quest'ultimo obiettivo si rileva una maggiore intensità di attuazione dei Programmi cofinanziati dal FSE rispetto a quelli cofinanziati dal FESR. Le differenze nell'avanzamento finanziario sono frutto da un lato della maggiore complessità della programmazione e dell'attuazione connessa al volume delle risorse in gioco, dotazioni di gran lunga maggiori nell'Obiettivo convergenza, dall'altro dalla presenza di progetti di grandi dimensioni finanziarie. A livello nazionale i Programmi cofinanziati dal FSE hanno raggiunto un livello di certificazione delle spese più alto di quelli cofinanziati dal FESR principalmente perché i primi attuano progetti di portata finanziaria più limitata e di minore complessità procedurale.

## MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

### Considerazioni di sintesi

**1. Profili istituzionali e programmazione strategica:** 1.1. *Il ruolo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali alla luce dell'evoluzione del quadro normativo;* 1.2. *La programmazione strategica e gli atti di indirizzo generale*

**2. Analisi della struttura organizzativa:** 2.1. *La riduzione degli organici e la revisione degli assetti organizzativi;* 2.2. *Efficienza degli uffici territoriali;* 2.3. *Enti vigilati e Organi collegiali*

**3. Analisi finanziarie e contabili:** 3.1. *L'andamento delle spese;* 3.2. *L'andamento delle entrate*

**4. Missioni e programmi** **Analisi degli andamenti gestionali delle principali missioni del Ministero:** 4.1. *Riparto delle risorse tra le diverse missioni;* 4.2. *Missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia";* 4.3. *Missione 25 "Politiche previdenziali";* 4.3.1. *La governance del sistema di previdenza obbligatoria;* 4.3.2. *L'andamento della previdenza complementare nel 2013;* 4.3.3. *Problematiche connesse con la salvaguardia dei cosiddetti "esodati";* 4.4. *Missione 26 "Politiche per il lavoro";* 4.4.1. *programma "Politiche attive e passive del lavoro";* 4.4.2. *Programma "Vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme in materia di legislazione sociale e del lavoro";* 4.5. *Missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti"*

### Considerazioni di sintesi

L'attività svolta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel 2013 va valutata alla luce del perdurare degli effetti della crisi economica che ha accentuato l'esigenza di interventi per contrastare il fenomeno della disoccupazione, tutelare i soggetti espulsi dal mercato del lavoro, promuovere iniziative per l'inclusione sociale delle fasce più deboli della popolazione, in costante crescita.

Anche in relazione ad alcune distonie evidenziate nella concreta prassi applicativa dell'esistente sistema degli ammortizzatori sociali, e alla necessità di rendere maggiormente flessibile l'ingresso, soprattutto dei giovani, nel mercato del lavoro, il quadro normativo di riferimento è tuttora in evoluzione.

Il recente decreto-legge n. 34 del 20 marzo 2014 ha ampliato l'area di applicazione del contratto a termine, portandone la durata a 36 mesi, con possibilità di cinque rinnovi, senza indicazione di una specifica causale. All'interno del contratto di apprendistato, il citato decreto-legge ribadisce ed esalta l'importanza della formazione professionale.

Ad un disegno di legge delega il nuovo governo ha affidato la riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, la revisione delle tipologie contrattuali, l'introduzione di snellimenti procedurali nella gestione del rapporto di lavoro, il coordinamento a livello nazionale delle politiche per l'occupazione, attraverso la creazione di un'Agenzia nazionale.

L'evoluzione del sistema vede sempre più forte il nesso tra le politiche per il lavoro e le misure per l'inclusione sociale, sollecitando, da parte del Ministero, un miglior coordinamento ed una sinergia tra gli uffici preposti alle diverse aree di intervento.

È questo il terreno di prova con il quale dovrà confrontarsi il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero, attualmente all'esame dell'ufficio di controllo preventivo della Corte dei conti.

L'analisi finanziario-contabile evidenzia che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel 2013 ha gestito risorse, in termini di stanziamenti definitivi di competenza, pari a 111,7 miliardi, 13 per cento in più rispetto al 2012, incremento dovuto all'aumento della spesa per prestazioni sociali e previdenziali.

A fronte di quanto sopra, il Ministero ha ottemperato ai previsti obblighi di riduzione della spesa per consumi intermedi, con particolare riferimento agli oneri per fitti passivi, all'acquisto di mobili e arredi, alla spesa per autovetture di servizio e al ricorso a consulenze esterne.

L'analisi dell'attività gestionale, riferita alle diverse missioni del Ministero e ai singoli programmi di spesa, ha evidenziato quanto segue.

Le attività riguardanti le politiche sociali e la famiglia e, più in generale, gli interventi per l'inclusione sociale dei soggetti più deboli, continuano ad essere frammentate fra diverse amministrazioni. Sotto tale profilo, va positivamente valutata la delega conferita, all'atto dell'insediamento del nuovo Governo, al Ministro del lavoro e delle politiche sociali dei compiti di indirizzo e coordinamento delle attività dei dipartimenti, operanti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nei settori delle politiche giovanili, degli interventi per le famiglie e dell'integrazione sociale. Al riguardo, la Corte ha da tempo auspicato una riunificazione anche sotto il profilo gestionale ed operativo.

Nel corso del 2013, sono stati rifinanziati tutti i fondi gestiti dal Ministero (Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo per l'infanzia e l'adolescenza e per le non autosufficienze). Si tratta, in ogni caso, di risorse complessivamente modeste e utilizzate per una serie di iniziative non inserite in un più ampio contesto unitario di interventi.

In materia di attività per l'inclusione sociale, merita di essere segnalato l'avvio sperimentale del progetto SIA (Sostegno per l'inclusione attiva), volto a superare la logica della mera attribuzione di sussidi, prevedendo la sottoscrizione da parte dei beneficiari di un "patto di inserimento", presidiato nel suo percorso da parte dei servizi sociali degli enti locali interessati.

Permangono numerose criticità connesse con l'accorpamento, in un'unica struttura, dell'intero sistema di previdenza obbligatoria. Appare ormai improcrastinabile la rivisitazione e l'adeguamento dell'assetto ordinamentale, con riferimento ad una esatta definizione dei poteri ministeriali di vigilanza e il ridisegno del modello organizzativo del nuovo ente, attraverso anche il ridimensionamento del composito insieme delle strutture centrali e territoriali che ne caratterizzano l'organizzazione.

Quanto sopra, all'interno di una auspicata definizione di un unitario "piano industriale" del nuovo ente previdenziale.

Stenta a decollare, con particolare riferimento alle fasce più giovani della popolazione e ai pubblici dipendenti, il sistema della previdenza complementare, secondo indispensabile pilastro per assicurare un adeguato tasso di sostituzione dei trattamenti di quiescenza.

Tra le politiche attive del lavoro, nel 2013 è stato avviato il progetto "Garanzia giovani", che rappresenta il contributo italiano ad un più ampio programma predisposto dall'Unione Europea per fronteggiare il grave problema della disoccupazione giovanile. L'iniziativa, che dovrebbe concludersi entro il 2015, prevede la mobilitazione di risorse pari ad 1,5 miliardi, derivanti in parte dai fondi comunitari, e in parte dal cofinanziamento nazionale.

In un periodo caratterizzato ancora dal perdurare degli effetti della crisi economica, il ricorso alla cassa integrazione guadagni ordinaria evidenzia un incremento di oltre il 2 per cento, aumenta anche il ricorso a quella straordinaria, mentre, al termine dell'esercizio, si evidenzia una forte diminuzione delle ore autorizzate, per quanto attiene alla cassa integrazione in deroga.

Con riferimento alla concreta attività di gestione degli ammortizzatori sociali, una recente indagine della sezione di controllo sulla gestione della Corte dei conti, ha evidenziato distonie e criticità, in particolare la cassa integrazione guadagni è stata utilizzata anche in assenza di concreti presupposti per la ripresa dell'attività produttiva, allo scopo di accompagnare il lavoratore fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso al trattamento di quiescenza.

Anche le politiche attive per il lavoro, si sono concentrate su interventi volti a tutelare i soggetti espulsi dal mercato, spesso a scapito del raggiungimento dell'obiettivo di creare nuova occupazione.

Quanto ai temi legati al fenomeno dell'immigrazione, in forte incremento risulta il numero di soggetti presenti sul territorio nazionale, che necessitano di accoglienza in virtù di specifiche norme che garantiscono protezione. In aumento il numero dei minori non accompagnati e delle donne vittime di discriminazione nei Paesi di provenienza<sup>1</sup>.

Nei confronti dell'elevato numero di immigrati soggiornanti da lungo tempo in Italia che, al momento, non risultano assorbiti nel mondo del lavoro, la normativa nazionale e comunitaria prevede l'applicazione delle misure di inclusione previste per i lavoratori italiani.

## **1. Profili istituzionali e programmazione strategica**

### *1.1. Il ruolo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali alla luce dell'evoluzione del quadro normativo*

Il perdurare degli effetti della crisi economica e la conseguente necessità di rafforzare le politiche attive e passive del lavoro e gli interventi per l'inclusione sociale delle fasce più deboli della popolazione confermano e rafforzano la centralità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sotto il profilo progettuale, programmatico, gestionale ed operativo.

Il quadro normativo di riferimento vede il consolidamento del sistema di previdenza obbligatoria, secondo quanto da ultimo disposto dal decreto-legge n. 201 del 2012, che ha esteso, a partire dalla sua entrata in vigore, il metodo di calcolo contributivo a tutti gli interessati ed ha avviato un processo di armonizzazione dei diversi trattamenti spettanti alle varie categorie di lavoratori.

Quanto sopra allo scopo di garantire la sostenibilità economica di medio lungo periodo del sistema pensionistico, anche tenendo conto del progressivo invecchiamento della popolazione.

È, viceversa, tutt'ora di grande attualità un complessivo ridisegno del sistema di accesso al mercato del lavoro, degli ammortizzatori sociali e delle misure necessarie a creare nuova occupazione.

Il cosiddetto "*Jobs act*" si è sinora sostanziato nell'emanazione del decreto-legge n. 34 del 20 marzo 2014, convertito dalla legge 7 maggio 2014 n.78, e nella presentazione alle Camere di un più ampio disegno di legge delega<sup>2</sup>.

Nel confermare la centralità del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, come tipologia comune e prevalente, il decreto-legge citato amplia la possibilità di assunzioni a tempo determinato, previste per un periodo massimo di 3 anni, senza indicazione di una specifica causale, con possibilità di cinque proroghe successive della medesima durata massima.

Per tale tipologia contrattuale è previsto un contingente massimo, per ciascun azienda, pari al 20 per cento degli occupati, con irrogazione di una sanzione, peraltro, solo pecuniaria, in caso di accertata violazione del predetto limite.

Il Ministero del lavoro viene chiamato a vigilare sull'applicazione della nuova normativa e a presentare, entro un anno, una specifica relazione al Parlamento sull'effettivo impatto della nuova modalità di assunzione, in termini di creazione di nuovi posti di lavoro.

<sup>1</sup> In relazione al perdurare della cosiddetta "emergenza nord-Africa, nel 2013 il numero degli sbarchi sulle coste italiane è più che triplicato rispetto al 2012, con oltre 42.000 soggetti coinvolti. Si tratta peraltro di un dato già superato nei primi cinque mesi del 2014.

<sup>2</sup> Presentato al Senato della Repubblica in data 3 aprile 2014 (Atto Senato 1428/2014).

Il citato decreto-legge n. 34 interviene anche sul contratto di apprendistato, introducendo l'obbligo della redazione, per iscritto all'interno del contratto, del piano formativo, precisando che la retribuzione degli interessati, durante il periodo di formazione, è commisurata al 35 per cento di quella relativa alle ore lavorate. La possibilità di assumere nuovi apprendisti viene subordinata alla stabilizzazione di almeno il 20 per cento dei soggetti già assunti con tale modalità.

Ulteriori disposizioni riguardano, infine, opportune semplificazioni delle procedure di verifica della regolarità della posizione contributiva dei datori di lavoro, attraverso snellimenti delle attività necessarie al rilascio del cosiddetto DURC (Documento Unico di Regolarità Contributiva).

Di più ampio respiro il contenuto del citato disegno di legge delega incentra sulle seguenti linee di intervento:

- la riforma degli strumenti di tutela, in costanza del rapporto di lavoro, allo scopo di riportare la cassa integrazione guadagni all'originaria funzione di assicurare un sostegno temporaneo al reddito in situazioni di crisi economica, a fronte dell'oggettiva e verificabile possibilità di una ripresa produttiva delle aziende interessate;

- la rimodulazione degli strumenti da attivare in caso di disoccupazione involontaria, con una progressiva omogeneizzazione ed estensione dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASPI)

- il coordinamento dei servizi per il lavoro, definiti come livello essenziale di prestazioni da rendere a tutti i cittadini, con necessità, quindi, di un coordinamento a livello nazionale, da affidare ad una istituenda Agenzia Nazionale pubblica, partecipata dalla Stato e dalle Regioni;

- la semplificazione delle procedure e degli adempimenti per la costituzione e la gestione dei rapporti di lavoro;

- il riordino e la semplificazione delle tipologie contrattuali esistenti, nel rispetto degli obiettivi indicati dagli orientamenti annuali dell'Unione europea in materia di occupabilità.

Alla luce di quanto sopra, il Ministero è chiamato ad assicurare, innanzitutto, il necessario supporto tecnico al completamento del quadro normativo in evoluzione, rafforzare la *governance* del complessivo sistema previdenziale in tutti i suoi pilastri, e a supportare l'ordinato funzionamento dei nuovi strumenti di accesso al lavoro, verificando il rispetto dei previsti requisiti per l'instaurazione di contratti a termine e per l'apprendistato. Importante, in tale contesto, la predisposizione di idonei strumenti di comunicazione e di informazione per promuovere gli obiettivi da raggiungere e il monitoraggio sull'andamento dei nuovi istituti, sia in termini di esborsi finanziari che di impatto sul tessuto sociale, quale necessario presupposto per la verifica dei risultati e per l'adozione di eventuali correttivi.

La possibilità di un più ampio ricorso ai contratti a termine e l'introduzione di nuove regole ed adempimenti per quanto attiene all'apprendistato - all'interno del quale diviene realmente momento centrale l'elaborazione di un serio piano formativo - rendono centrale l'attività di presidio del territorio, svolta dalle strutture territoriali in materia di vigilanza sul rispetto delle regole per formazione del rapporto di impiego, sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro.

Al di là degli aspetti sanzionatori, la vigilanza sull'operato delle imprese rappresenta momento essenziale per garantire una piena e consapevole *compliance* da parte degli operatori economici alle regole poste, non solo a tutela dei lavoratori, ma anche a garanzia del libero svolgimento di una sana concorrenza sui diversi mercati.

Con riferimento alle attività riconducibili alle politiche sociali, nella relazione al rendiconto 2012, la Corte dei conti sottolineava come stentava ad emergere una effettiva ed unitaria capacità programmatica e di governo del sistema, anche in relazione ai frequenti interventi normativi in tema di riparto di competenze tra i diversi organi delle amministrazioni dello Stato e tra questi ultimi e gli enti territoriali e locali.

Il Ministero del lavoro gestisce, infatti, una pluralità di iniziative, che non esauriscono il campo complessivo degli interventi, ciascuna delle quali alimentata da uno specifico fondo, spesso a carattere settoriale e di scarso rilievo economico.

Si trattava e si tratta di interventi che trovano il loro fondamento in normative risalenti nel tempo, non sempre adeguatamente rifinanziate, senza una verifica dell'attualità degli obiettivi e della loro efficacia in un più ampio quadro di riferimento.

Nella direzione di una maggiore integrazione dell'attività di indirizzo politico, va positivamente valutata la delega conferita al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, al momento di insediamento del nuovo Governo, di coordinare le attività dei dipartimenti operanti presso la Presidenza del consiglio dei Ministri, in materia di politiche giovanili, servizio civile nazionale, politiche della famiglia ed integrazione.

La Corte dei conti più volte ha sottolineato la necessità di una riunificazione anche sul piano gestionale ed operativo.

Al riguardo vanno, altresì, richiamate le considerazioni svolte dal Nucleo per la revisione della spesa pubblica che sottolinea l'opportunità di spostare nello stato di previsione del Ministero del lavoro capitoli di bilancio attualmente presenti in altri dicasteri, aventi forte attinenza con le materie trattate, primi fra tutti i trasferimenti all'Unione Italiana Ciechi, attualmente collocati nello stato di previsione del Ministero dell'interno.

Al di là di quanto sopra, nel trascorso esercizio 2013, l'analisi dei principali programmi di spesa, come in prosieguo dettagliato, ha evidenziato una maggiore concentrazione delle risorse e del complessivo impegno progettuale del Ministero, verso iniziative di più ampio respiro.

In prospettiva, anche alla luce del contenuto preannunciato di auspicabili interventi di riforma, il confine tra le politiche sociali e le politiche per il lavoro diviene sempre più sfumato fino a scomparire, nella misura in cui il sistema evolve verso meccanismi di sostegno al reddito, indipendenti dallo svolgimento pregresso di un'attività lavorativa, comunque accompagnati da percorsi di inclusione sociale, finalizzati al recupero o alla creazione di professionalità spendibili sul mercato del lavoro.

È all'interno di questo quadro evolutivo che il Ministero deve essere in grado, anche sotto il profilo della revisione degli assetti organizzativi, di attivare una effettiva sinergia tra i diversi uffici e le diverse strutture, rafforzando il ruolo di indirizzo e coordinamento del Segretariato generale.

La limitatezza delle risorse a disposizione per favorire l'inclusione sociale - che ha ormai come destinatari anche gli immigrati regolarmente soggiornanti da tempo sul territorio nazionale - sollecita, inoltre, una doverosa attenzione al terzo settore ed al complesso e variegato universo del volontariato, per completare, in una logica di effettiva sussidiarietà, il sistema delle tutele nei confronti delle fasce più deboli della popolazione, privilegiando i settori meno coperti dall'intervento statale.

In tale ottica appare, peraltro, ineludibile una complessiva riforma del terzo settore, finalizzata ad inquadrare, entro predefiniti ed oggettivi criteri giuridici, le diverse figure di operatori e ad introdurre adeguati criteri di controllo e verifica dei requisiti, al fine di evitare che l'autoqualificazione delle imprese si traduca in una troppo facile modalità per ottenere indebiti benefici o, comunque, alterare la libera concorrenza.

È anche in tale ambito che il Ministero deve attrezzarsi, per rendere sempre più incisiva la capacità di programmare e coordinare le diverse iniziative, selezionando solo i soggetti maggiormente meritevoli e in possesso delle necessarie professionalità.

### *1.2. La programmazione strategica e gli atti di indirizzo generale*

Anche con riferimento al 2013, la direttiva generale per l'attività amministrativa, il piano triennale di attività e gli altri documenti progettuali individuano in modo coerente, con il sopra descritto ruolo del Ministero, le priorità strategiche da perseguire, gli obiettivi programmatici e quelli operativi.

La direttiva, come positivamente osservato dalla Commissione Indipendente per la Valutazione, l'Integrità e la Trasparenza delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), ora ANAC, si caratterizza per l'utilizzo di una significativa e completa batteria di indicatori, non solo di *output*, ma anche di *outcome*, riferiti cioè all'impatto dell'attività svolta sul tessuto sociale ed economico del Paese. I predetti indicatori rinviano all'andamento di variabili di tipo macroeconomico e demografico, non direttamente misurate dal Ministero. Positivo è stato giudicato dalla CIVIT anche il livello di coinvolgimento nelle attività programmatiche dei cosiddetti *stakeholders*, cioè dei soggetti istituzionali e delle realtà economiche e sociali che operano nelle materie di competenza e di interesse dell'Amministrazione.

L'attività di programmazione per il 2013 ha tenuto conto dei risultati conseguiti nel precedente esercizio, come verificati dal competente OIV (Organismo Italiano di Valutazione), che ha attestato un quadro sostanzialmente regolare circa il grado di realizzazione dei risultati attesi.

In particolare, la direttiva per il 2013 richiama l'attenzione sui nuovi impegni derivanti dall'attuazione dei recenti interventi in materia di lavoro e previdenza, con specifico riferimento al monitoraggio degli effetti che l'ASPI e la miniASPI sono destinati a produrre sul complessivo sistema delle tutele, nell'ottica di una verifica della loro efficacia per la attivazione di eventuali revisioni e messe a punto.

Molto dettagliato il piano della *performance* per il triennio che parte da una analisi di contesto nazionale ed internazionale ed evidenzia i punti di forza e quelli di debolezza della struttura.

Nel 2013, l'Amministrazione ha dato corso a tutti gli adempimenti previsti in tema di trasparenza e anticorruzione, previsti dalla legge n. 190 del 2012, che ha affrontato la materia non più solo in un'ottica di repressione penale, ma soprattutto di prevenzione delle condotte illecite.

Il Ministero ha provveduto, nel primo semestre del 2013, alla mappatura delle aree in cui è maggiormente elevato il rischio di commissione di atti corruttivi, caratterizzate da indici progressivamente crescenti.

In seguito all'entrata in vigore del d.lgs. n. 39 del 2013, sono stati approfonditi gli aspetti relativi all'inconferibilità e all'incompatibilità di eventuali incarichi da conferire ai dipendenti.

In data 30 gennaio 2014 sono stati approvati il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2013-2016, nonché il Programma triennale della trasparenza e l'integrità, di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 150 del 2009 e del successivo d.lgs. n. 33 del 2013.

Risulta costantemente aggiornata la pubblicazione, sul sito istituzionale del Ministero, degli incarichi conferiti.

Numerosi sono stati, inoltre, i corsi attivati sulle problematiche relative all'etica nella Pubblica Amministrazione.

Nel gennaio 2014 è stato, infine, adottato lo specifico Codice di comportamento per il Ministero, che prevede un'ampia sezione dedicata agli Ispettori del lavoro; tale personale, infatti, svolge attività a diretto contatto con le imprese, con possibilità di irrogare provvedimenti sanzionatori immediati, e, pertanto, opera in un ambito particolarmente delicato e sensibile alle citate problematiche.

L'importanza e la complessità dell'attività svolta nel 2013 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali è testimoniata dall'elevato numero di provvedimenti (oltre 600)<sup>3</sup>, trasmessi al competente ufficio della Corte dei conti per il controllo preventivo di legittimità.

L'Ufficio, in sede di esame ha formulato circa 70 tra rilievi e note di avvertenza.

I rilievi - finalizzati al superamento di perplessità sorte in sede istruttoria ed a migliorare e puntualizzare lo svolgimento dell'azione amministrativa in specifici settori di attività spesso a rilevanza nazionale - hanno, in alcuni casi, determinato il ritiro dell'atto sottoposto al controllo.

<sup>3</sup> Meritano di essere segnalati, in aggiunta a quelli descritti nel testo, gli oltre 200 decreti di accertamento residui. L'ufficio ha formulato specifiche note di avvertenza allorché l'elevata entità dei residui è stata ritenuta sintomatica di un'attività amministrativa inefficiente.

Il controllo preventivo ha riguardato, in primo luogo, i provvedimenti di carattere generale, riguardanti l'attività e il funzionamento degli uffici e gli assetti organizzativi; rientrano in tale categoria:

- la Direttiva generale per l'azione amministrativa - anno 2013<sup>4</sup>;
- il Piano della Performance 2013- 2015 e la direttiva per la sua rimodulazione;
- i Decreti di conferimento di incarico a dirigenti di prima e seconda fascia.

Fra gli atti riguardanti la *governance* del sistema previdenziale, meritano di essere segnalati i decreti interministeriali, relativi al trasferimento di funzioni, risorse patrimoniali, strumentali, umane e finanziarie dai soppressi enti INPDAP, ENPALS ed ENAM all'INPS.

Con riferimento al sistema previdenziale, è proseguita anche nel 2013, l'attività necessaria a salvaguardare i cd. "esodati", attraverso l'emanazione di due ulteriori decreti<sup>5</sup>.

Fra gli atti esaminati in sede di controllo preventivo, vanno, inoltre, segnalati, in materia di politiche sociali, i numerosi decreti di riparto dei fondi utilizzati per attribuire benefici a specifiche categorie di interessati (Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e Fondo per le non autosufficienze)<sup>6</sup>.

In materia di immigrazione, l'Ufficio ha esaminato i decreti di determinazione dei flussi e, tra l'altro, il provvedimento di approvazione dei programmi di istruzione e formazione da effettuarsi nei Paesi di origine dei cittadini extracomunitari.

Numerosi sono stati anche gli atti concernenti il terzo settore e l'attività di volontariato. Per quanto attiene agli enti vigilati, l'Ufficio ha esaminato il Piano di attività dell'ISFOL 2014, relativo all'utilizzo dei fondi europei, all'interno dei diversi Piani operativi nazionali<sup>7</sup>.

Con riferimento, infine, all'attività contrattuale di maggiore rilevanza economica, vanno segnalati alcuni contratti di locazione, riguardanti le sedi territoriali di Alessandria (euro 140.000), Bergamo (euro 410.000) e Cosenza (euro 924.000), nonché i contratti in materia di informatica, riguardanti, soprattutto il sistema informativo utilizzato per le politiche attive e passive del lavoro e i servizi di sviluppo e conduzione del portale Clic lavoro.

## **2. Analisi della struttura organizzativa**

### **2.1. La riduzione degli organici e la revisione degli assetti organizzativi**

Ai sensi del d.P.R. 7 aprile 2011, n. 144, il Ministero si articola a livello centrale in dieci direzioni generali<sup>8</sup>, coordinate da un Segretario generale che opera alle dirette dipendenze del Ministro.

A livello periferico l'organizzazione si incentra su 18 Direzioni regionali del lavoro<sup>9</sup> e 91 direzioni territoriali<sup>10</sup>, con compiti prevalentemente operativi in materia di vigilanza sul comportamento delle imprese, per quanto attiene al rispetto delle regole assunzionali e delle norme sulla salute dei lavoratori e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, alla intermediazione sociale, alla gestione dei flussi migratori sul territorio.

<sup>4</sup> Il provvedimento è stato restituito all'Amministrazione perché privo di allegati e schede integrative e, successivamente, ripresentato all'interno del Piano della *Performance*.

<sup>5</sup> Sul punto cfr. par. 4.3.4.

<sup>6</sup> Vedi *infra* par. 4.4.3.

<sup>7</sup> Per lo stato di attuazione dei citati programmi, vedi *infra* par. 4.4.3.

<sup>8</sup> Direzione generale per le politiche del personale, innovazione, bilancio e logistica; Direzione generale per la comunicazione e informazione in materia di lavoro e politiche sociali; Direzione generale per le politiche attive e passive del lavoro; Direzione generale delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro; Direzione generale per le politiche dei servizi per il lavoro; Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative; Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali; Direzione generale per il terzo settore e le formazioni sociali; Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione; Direzione generale per l'attività ispettiva.

<sup>9</sup> Le Direzioni regionali non sono presenti in Sicilia e nel Trentino-Alto-Adige, in relazione ai compiti attribuiti in materia alla regione siciliana e alle Province autonome di Trento e Bolzano. Sotto il profilo organizzativo 9 direzioni regionali prevedono in organico 3 posti di funzione di livello dirigenziale non generale; 8 Direzioni 2 posti ed 1 Direzione ha in organico un solo dirigente di II fascia.

<sup>10</sup> Non sono state istituite Direzioni territoriali nelle Province di più recente istituzione.

Successivamente all'approvazione del citato regolamento, il decreto-legge n. 138 del 2011 ha previsto una riduzione degli organici e, in seguito, il decreto-legge n. 95 del 2012, (c.d. decreto sulla *spending review*), ha demandato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il compito di ridefinire, con un ulteriore taglio il complessivo fabbisogno di personale delle amministrazioni centrali dello Stato.

In esito a tale ultima disposizione, il dPCM del 22 gennaio 2013 ha provveduto a rideterminare la dotazione organica del Ministero del lavoro in complessive 7.331 unità, di cui 14 posti di dirigente di 1<sup>a</sup> fascia, 145 di seconda e 7.172 unità di personale amministrativo.

La tavola 1 dà conto dell'evoluzione della dotazione organica negli ultimi tre anni, alla luce della più recente normativa.

Tavola I

RIDUZIONE ASSETTI ORGANIZZATIVI				
Organici personale dirigente	2009	2011	2012*	2013**
Organico Uffici dirigenziali I fascia	15	15	17	14
Organico Uffici dirigenziali II fascia	262	201	181	145
Totale organico uffici dirigenziali	277	216	198	159
Organici personale non dirigente	2009	2011	2012	2013
Area III	6.915	5.478	4.812	4.337
Area II	3.800	3.262	3.092	2.780
Area I	150	80	68	55
Totale organico personale non dirigente	10.865	8.820	7.972	7.172
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>11.142</b>	<b>9.036</b>	<b>8.170</b>	<b>7.331</b>

\* Tabella A DPCM 7 febbraio 2012 in attuaz. dell'art. 1, comma 3 DL 138/2011.

\*\* Tabella 6 DPCM 22 gennaio 2013 in attuazione art. 2 DL 95/2012.

\*\* Oltre tale contingente vanno considerate anche ulteriori 9 unità ai sensi dell'art.3, comma 7, del d.lgs. n. 479/1994 (collegio dei sindaci enti vigilati).  
Fonte: Ministero del lavoro

Da un raffronto con l'organico previsto nel citato regolamento n. 144 del 2011, emerge un complessivo taglio pari al 23 per cento. In particolare risultano ridotti complessivamente il 26 per cento dei posti dirigenziali<sup>11</sup> ed il 19 per cento del restante personale, con un rapporto tra le due categorie che passa da 1/42 ad 1/46.

Prendendo il 2009 come anno di raffronto, al fine di evidenziare l'entità di tutte le riduzioni effettuate a partire dal DL n. 112 del 2008, emerge una diminuzione delle complessive dotazioni organiche pari quasi al 35 per cento.

Con riferimento al personale non dirigente si conferma il sostanziale svuotamento dell'Area I che diviene una categoria residuale raggruppando appena 55 unità di personale.

Riguardo l'Area III, nonostante le riduzioni di organico, il Ministero non registra soprannumero di personale in servizio rispetto all'organico di diritto, anche in considerazione di quanto previsto dall'art. 14, comma 1, lett. e), del DL n. 145 del 2013 (*Destinazione Italia*), che ha disposto un incremento di organico, nell'ambito della suddetta Area, di 250 Ispettori del lavoro.

Il citato decreto-legge n. 95 del 2012 prevedeva, inoltre, che, una volta effettuata la rideterminazione degli organici, ciascuna Amministrazione dovesse procedere ad una revisione

<sup>11</sup> Nel 2012, l'organico della dirigenza di I fascia (17 unità) comprende anche due posti corrispondenti all'incarico di componente del Collegio dei sindaci del soppresso INPDAP, ai sensi dell'art. 21, comma 5 del DL n. 201 del 2011.

degli assetti organizzativi, mediante lo strumento semplificato di un dPCM da emanare su proposta del Ministro competente.

In vista di tale adempimento, nella Relazione relativa al rendiconto 2012, la Corte dei conti aveva evidenziato, in un'ottica di semplificazione e di riduzione del numero degli uffici, come sussistevano ancora possibili margini di flessibilità. In particolare, risultava una collocazione sovradimensionata a livello di direzione generale della struttura addetta esclusivamente alle iniziative di comunicazione, che avrebbero potuto essere affidate alle singole unità organizzative. Era, altresì, auspicabile una maggiore integrazione tra le diverse direzioni generali, aventi competenza in materia di inclusione, politiche sociali e terzo settore.

Lo schema di regolamento di organizzazione del Ministero, di recente approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e attualmente all'esame dell'ufficio di controllo preventivo, conferma il disegno organizzativo incentrato sulla figura di un Segretariato generale con funzioni di coordinamento sugli uffici del Ministero, articolati in direzioni generali.

Queste ultime sono confermate nel numero di dieci, anche se diversamente modulate con riferimento alle competenze da svolgere.

In particolare, alla direzione generale per la comunicazione e l'informazione viene trasferita anche la competenza in materia di gestione dei sistemi informativi e dell'innovazione tecnologica.

Le Politiche attive e passive per il lavoro sono affidate a due distinte direzioni generali. Le prime vengono accorpate ai servizi per il lavoro e la formazione, mentre le politiche passive confluiscono in una nuova struttura denominata Direzione generale degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione.

Lo schema di regolamento prevede, inoltre, a livello centrale, l'istituzione di un posto di funzione dirigenziale di livello generale da attribuire al responsabile delle attività di prevenzione della corruzione e due posti di pari livello per attività di studio consulenza e ricerca.

## *2.2. Efficienza degli uffici territoriali*

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali presenta una struttura articolata territorialmente in maniera capillare.

Gli uffici periferici, come detto, comprendono attualmente 18 direzioni regionali e 91 direzioni territoriali, articolate queste ultime su base tendenzialmente provinciale, che raggruppano circa l'85 per cento del personale dell'Amministrazione.

Ai sensi dell'art. 14, comma 5, d.P.R. n. 144 del 2011, sono demandate alla competenza delle strutture territoriali le seguenti materie:

- coordinamento e razionalizzazione dell'attività di vigilanza ai sensi del d.lgs. n. 124 del 2004, ossia degli ispettori del lavoro;
- vigilanza e regolazione in materia di lavoro, legislazione sociale e strumenti di sostegno al reddito;
- tutela anche civilistica delle condizioni di lavoro;
- prevenzione, promozione e informazione per la corretta applicazione della normativa lavoristica e previdenziale;
- vigilanza sull'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, ai sensi del dPCM 14 ottobre 1997, n. 412 e dell'articolo 13, comma 2, del d.lgs. n. 81 del 2008, il c.d. Testo Unico sulla sicurezza sul lavoro;
- mediazione delle controversie di lavoro;
- certificazione dei contratti di lavoro;
- gestione dei flussi migratori per ragioni di lavoro.

Come evidenziato nella Relazione sul rendiconto 2012, il Nucleo di revisione della spesa pubblica, nell'ambito delle iniziative attivate ai sensi del decreto-legge n. 98 del 2011, ha effettuato un'analisi dell'efficienza organizzativa degli uffici periferici del Ministero del lavoro.

È emerso, in via generale, un apprezzabile livello medio di efficienza, con significative differenze di punteggio, se si prende in considerazione il complesso delle attività svolte e non solo quella ispettiva.

Le strutture maggiormente efficienti, con riferimento alla distribuzione geografica, sono concentrate nel centro-nord, con un terzo degli uffici che si colloca a livello più alto.

Gli uffici più virtuosi sono risultati quelli con una maggior presenza di personale specialistico, mentre poco influenti si sono rivelate le dimensioni delle strutture, in relazione a possibili economie di scala.

L'attività del Nucleo ha ovviamente tenuto conto del diverso contesto di riferimento influenzato dalla sottostante realtà imprenditoriale e dal tasso di illegalità maggiormente presente in alcune aree del Paese.

La verifica, estremamente complessa per il numero di variabili prese in considerazione, ha scontato, tuttavia, la mancanza di dati completi ed omogenei per quanto attiene al costo della produzione, con particolare riferimento alle attrezzature utilizzate ed agli immobili sede dei diversi uffici.

Il modello necessita di essere integrato con uno studio dei fabbisogni a livello territoriale, con riferimento alla diversa composizione sociale e demografica dei territori.

La Corte, nella citata Relazione, con riferimento all'attuale assetto organizzativo, segnalava l'opportunità di un ripensamento di un modello basato su due livelli di decentramento, regionale e provinciale.

Lo schema di dPCM relativo alla riorganizzazione del Ministero, commentato al precedente paragrafo, sembra andare nella direzione indicata.

È prevista, infatti, la soppressione delle direzioni regionali e la loro sostituzione con 4 strutture interregionali (con sedi rispettivamente a Milano, Venezia, Roma e Napoli), la cui titolarità dovrebbe essere affidata a dirigenti di seconda fascia. Le direzioni territoriali, vengono rideterminate nel numero di 81, attraverso opportuni accorpamenti tra territori limitrofi.

### *2.3. Enti vigilati e Organi collegiali*

Il Ministero, nel corso del 2013, ha ottemperato all'obbligo di pubblicazione dei dati relativi agli enti pubblici vigilati, agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato, previsto dall'art. 22 del d.lgs. n. 33 del 2013.

Presso il Ministero operano due enti strumentali: ISFOL e Italia Lavoro S.p.A.

L'ISFOL realizza attività per lo sviluppo integrato dei sistemi della formazione, dell'orientamento, delle politiche del lavoro e sociali, nell'ottica della loro integrazione e del miglioramento dell'occupabilità delle persone. Relativamente a tali finalità, svolge e promuove attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione, informazione e valutazione, consulenza ed assistenza scientifica e metodologica al Ministero del lavoro e delle politiche sociali anche per le azioni di sistema del Fondo Sociale Europeo (FSE); è altresì chiamato a svolgere attività di ricerca statistica nell'ambito del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN). Si rammenta, da ultimo, che è subentrato nella gestione delle attività del soppresso Istituto Affari Sociali (IAS) a decorrere dal 1° giugno 2010.

Nel corso del 2013, sono stati conferiti all'ISFOL ulteriori compiti di assistenza tecnica, monitoraggio e valutazione del Sistema nazionale di certificazione delle competenze (SNCC) e degli effetti della riforma del mercato del lavoro, di cui alla Legge n. 92 del 2012<sup>12</sup>.

L'ISFOL, inoltre, svolge il ruolo di assistenza tecnico-scientifica e metodologica, in particolare nell'ambito di apposita Unità di Missione istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. L'Istituto è, inoltre, titolare di incarichi conferiti da commissioni parlamentari e collabora stabilmente con la Commissione europea e con altri Organismi internazionali.

<sup>12</sup> Nel mese di Aprile 2013 è stato pubblicato il rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2012. Il volume è stato finanziato dal Fondo sociale europeo.