

Dal quadro sopra delineato emerge la varietà e la complessità degli interventi implementati dal Ministero per far fronte alla molteplicità delle esigenze provenienti dal mercato, allo scopo anche di fornire risposte concrete per mitigare gli effetti dell'attuale ciclo economico su lavoratori e imprese. Non sempre, però, l'Amministrazione è stata in grado di intervenire in tempi ristretti, non solo per la rigidità dello strumento normativo, ma anche a causa dei tempi di istruttoria, spesso non brevi, tali da aver indotto la stessa Amministrazione in più casi a rivedere i rapporti con il soggetto attuatore (il riferimento è ai contratti di sviluppo e ai PII)⁴⁸. Significativa appare la circostanza che ancora sono in corso le attività istruttorie e di liquidazione relative ad una serie di fondi istituiti e finanziati nei precedenti esercizi, così come il fenomeno delle revocche dei contributi. Inoltre, va osservato come non sempre le forme di incentivo prescelte si sono dimostrate in grado di riscuotere l'interesse del mercato (è il caso del Fondo per l'erogazione degli incentivi per lo sviluppo della mobilità mediante veicoli a basse emissioni).

Missione 15 "Comunicazioni"

La missione 15, "Comunicazioni", è costituita da cinque programmi (tre intestati al Ministero dello sviluppo economico e due al Ministero dell'economia e delle finanze). Per i tre programmi di competenza del Ministero dello sviluppo economico (Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione – Regolamentazione e vigilanza del settore postale – Servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione) sono stati destinati stanziamenti per 224,46 milioni. Rispetto all'esercizio precedente si riscontra una diminuzione di 163,2 milioni (-42,1 per cento), da imputarsi alle voci dei trasferimenti di parte corrente e agli investimenti fissi lordi. La Missione 15 è intestata alla Direzione generale per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico, alla Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali e alla Direzione generale per le attività territoriali.

Nell'ambito dei programmi intestati al Ministero, di rilievo sono nel 2014 le azioni per lo sviluppo della banda larga ed ultra larga e per la promozione e valorizzazione del digitale televisivo nonché tutte le iniziative per il coordinamento, il potenziamento e l'indirizzo dell'attività degli uffici del Ministero a livello territoriale.

TAVOLA 17

COMUNICAZIONI

(in migliaia)

Categorie spesa	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni totali	Pagamenti totali	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	60.511,77	56.031,81	55.844,60	409,43	4.497,65
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	<i>3.678,26</i>	<i>3.398,19</i>	<i>3.393,46</i>	<i>4,72</i>	<i>280,19</i>
Consumi intermedi	14.018,41	13.772,29	13.618,32	1.149,99	248,80
Trasferimenti di parte corrente	101.986,58	93.353,54	111.305,67	92.444,85	13.311,74
Altre uscite correnti	11.670,25	11.631,09	936,72	11.741,36	191,30
SPESE CORRENTI	188.187,02	174.788,73	181.705,31	105.745,63	18.249,48
Investimenti fissi lordi	36.278,07	36.257,36	27.512,94	114.112,04	52,93
Trasferimenti in c/capitale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SPESE IN CONTO CAPITALE	36.278,07	36.257,36	27.512,94	114.112,04	52,93
SPESE FINALI	224.465,08	211.046,08	209.218,24	219.857,67	18.302,40
SPESE COMPLESSIVE	224.465,08	211.046,08	209.218,24	219.857,67	18.302,40

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

⁴⁸ Al riguardo si ritiene di dover evidenziare come il ricorso, ai fini dell'attuazione delle diverse misure, a soggetti in house non esime l'Amministrazione da un'attenta analisi ai fini di un contenimento dei costi di gestione e di un affinamento delle procedure in una logica anche di una accelerazione delle stesse. Analisi questa che potrebbe trovare giovamento dal raffronto tra l'operato di soggetti attuatori pubblici e privati.

Stato di attuazione del Piano Strategico Banda Ultralarga

Per il potenziamento dello sviluppo delle infrastrutture a banda larga per la riduzione del "digital divide" e per lo sviluppo delle reti di nuova generazione a banda ultralarga, secondo gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea, vengono utilizzati sia fondi nazionali che comunitari. L'intervento prevede la cooperazione del Ministero con le Regioni, attraverso la stipula di Accordi di Programma, e con la società in house Infratel Italia S.p.A., cui sono affidati la progettazione e l'esecuzione dei lavori di realizzazione delle infrastrutture. L'art. 1 della legge n. 69 del 2009 attribuisce al Ministero il coordinamento di tutti i programmi d'intervento avviati nel territorio.

Secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, nel corso del 2014, sono state stipulate nuove convenzioni per la Banda Larga e la Banda Ultra Larga con le Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Sicilia e Umbria. Sulla base delle relative convenzioni, attraverso l'Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'unione europea (IGRUE), sono state erogate risorse per anticipi o pagamenti intermedi relativi agli investimenti in corso di realizzazione nelle diverse regioni per un valore complessivo di 40,39 milioni a valere sui fondi FSC, FESR, FEASR.

Sul capitolo di bilancio 7230 sono stati effettuati pagamenti per 26,58 milioni di cui 3,78 in conto competenza, 6,31 in conto residui e 16,5 da fondi perenti. Complessivamente, nell'anno 2014 sono stati realizzati circa 2.400 km di fibra sull'intero territorio nazionale.

Frequenze TV: attività del Ministero per favorire l'evoluzione, l'innovazione e gli investimenti del settore

Secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, nel 2014 obiettivo primario è stato il coordinamento internazionale delle frequenze televisive allo scopo di ridurre al minimo tutte le situazioni interferenziali con i Paesi radio-elettricamente confinanti. Si è prevista, in particolare, l'esclusione dalla pianificazione delle frequenze per il servizio televisivo digitale terrestre delle frequenze riconosciute a livello internazionale ed utilizzate dai Paesi confinanti, pianificate ed assegnate ad operatori di rete televisivi in Italia ed oggetto di accertate situazioni interferenziali. L'intervento si è reso necessario per risolvere una problematica relativa ad accertate situazioni interferenziali verso i Paesi confinanti, prevedendo il rilascio volontario delle frequenze oggetto di interferenza con contestuale attribuzione di misure economiche di natura compensativa al fine di consentire un ristoro economico agli operatori di rete coinvolti per gli investimenti sostenuti.

A questo intervento di natura emergenziale si è affiancata una azione sistematica e strutturale, attraverso lo strumento della legge di stabilità 2015, di riforma del settore dell'emittenza televisiva, in particolare quella locale. Infatti la legge n. 190/2014 prevede la figura degli operatori di rete a livello locale non necessariamente integrati, ossia di soggetti in possesso di requisiti tecnici adeguati da individuare con procedure selettive e cui attribuire frequenze coordinate all'Italia e non già assegnate ad operatori nazionali, al fine di trasportare fornitori di servizi media audiovisivi operanti in ambito locale opportunamente selezionati.

In merito alla promozione e valorizzazione del digitale, nell'anno 2014, vi è stata un'intensa attività di rilascio dei provvedimenti abilitativi alla numerazione automatica dei canali della televisione digitale terrestre (LCN). In particolare, nel febbraio 2014 è stato pubblicato il bando e il disciplinare di gara ai fini dell'attribuzione delle frequenze del Dividendo Digitale attraverso una procedura di selezione competitiva con asta a rilanci, ai sensi della delibera Agcom n. 277/13/Cons dell'11.04.2013. Nel giugno 2014 è stata avviata e conclusa la procedura d'asta che ha visto l'aggiudicazione del lotto L3.

Secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, è stata svolta, inoltre, in collaborazione con gli Ispettorati territoriali, un'attività di monitoraggio dei titoli abilitativi già rilasciati ai fini del rispetto degli obblighi previsti nei diritti d'uso delle frequenze (presentazione del piano di copertura ed effettivo trasporto dei programmi come disposto dall'art. 18 della delibera n. 353/11/CONS) e nelle attribuzioni della numerazione LCN (effettivo utilizzo e conformità dei contenuti ai sensi della delibera n. 366/10CONS e successive modifiche). Sulla

base delle risultanze delle verifiche effettuate, sono seguiti provvedimenti di contestazione e revoca dei titoli abilitativi rilasciati.

Principali risultati dell'attività di vigilanza e controllo degli ispettorati territoriali e criticità emerse

La Direzione Generale nella quale gli Ispettorati territoriali sono incardinati costituisce una struttura unica, che, secondo gli intenti, dovrebbe contribuire a migliorare la funzionalità e l'efficacia delle attività territoriali di vigilanza e controllo. Secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, nell'ottica della *spending review*, un rilevante sforzo sarebbe stato fatto attraverso l'accorpamento dell'Abruzzo all'Ispettorato territoriale Lazio e del Molise all'Ispettorato Territoriale Puglia-Basilicata e, ancor di più, sacrificando i 2 Uffici Centrali della neo costituita Direzione, attribuendone le competenze a due Ispettorati Territoriali, con l'intento di elevare a sistema tutti gli Ispettorati territoriali per compensare possibili debolezze dell'impianto operativo basato su 15 unità territoriali.

Gli elementi più significativi del percorso di *start-up* e consolidamento della nuova D.G.A.T. (Direzione Generale per le Attività Territoriali) hanno riguardato l'armonizzazione delle procedure sia tecniche che amministrative, la razionalizzazione degli acquisti di automezzi tecnici e di apparecchiature attraverso procedure centralizzate, la razionalizzazione delle sedi (dismissioni, restituzioni all'Agenzia del Demanio, individuazione di sedi più appropriate).

Intento iniziale della Direzione è stato, dunque, quello di creare un coordinamento sostanziale di indirizzo dell'attività degli uffici del Ministero a livello territoriale, il cui risultato atteso sarebbe lo snellimento delle procedure che riguardano le attività svolte dagli Uffici a livello territoriali, in un'ottica di uniformità dell'azione, che tenga conto altresì delle peculiarità su base locale. Secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, costituirà un impegno ulteriore la realizzazione di una competenza "nuova" che conferirà agli Ispettorati territoriali il ruolo di *front office* del MISE sul territorio, non solo attraverso il potenziamento degli Uffici Relazioni con il Pubblico ma soprattutto con la creazione degli sportelli unici per l'utenza. Tale struttura, da realizzarsi in ognuno dei 15 Ispettorati e da attivarsi sul breve/medio periodo, dovrebbe contribuire, secondo gli intenti dell'Amministrazione, al processo di semplificazione promosso dal Governo, facilitando, oltre che la comunicazione, l'interazione tra territorio e centro e viceversa.

Ad avviso dell'Amministrazione, la realizzazione di tale attività sarebbe priva di oneri di carattere finanziario, giacché si snoderebbe su strutture in gran parte già predisposte per i rapporti con il pubblico, sostanziandosi sull'attribuzione a personale locale di funzioni di raccordo con la sede centrale del Ministero. Va da sé che occorrerà monitorare nel tempo gli effetti di tale riordino anche in termini di eventuale impatto finanziario. Più in particolare, viene riferito dall'Amministrazione che nel corso dell'anno è iniziata la pianificazione della formazione degli addetti a questi sportelli, per la cui implementazione di rilievo strategico è l'iniziativa dell'attivazione di uno sportello sperimentale in occasione di EXPO MILANO 2015.

Missione 16 "Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo"

La politica commerciale costituisce il sistema di regole ed attività volto a potenziare export ed investimenti, grazie all'eliminazione di ostacoli al commercio ed al rafforzamento della cooperazione economica con i Paesi terzi. La missione è ripartita in due programmi (Politica commerciale in ambito internazionale e Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del *Made in Italy*) che sono stati confermati anche a seguito della riorganizzazione del Ministero. La maggior parte degli stanziamenti è costituita da trasferimenti di parte corrente per un importo pari a 130,86 milioni dei quali 120,37 sono attribuiti all'Agenzia-ICE.

TAVOLA 18

COMMERCIO INTERNAZIONALE ED INTERNAZIONALIZZAZIONE
DEL SISTEMA PRODUTTIVO

(in migliaia)

Categorie spesa	Stanziamiento definitivo di competenza	Impegni totali	Pagamenti totali	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	12.521,21	12.109,38	12.061,90	76,87	411,83
di cui imposte pagate sulla produzione	767,73	740,66	738,25	2,41	27,07
Consumi intermedi	1.443,97	1.419,53	1.418,01	394,47	35,40
Trasferimenti di parte corrente	130.862,93	130.853,71	147.446,02	5.237,73	69,23
di cui alle amministrazioni pubbliche	120.369,45	120.369,45	136.742,37	2.500,00	0,00
Altre uscite correnti	7,09	5,85	3,20	7,70	1,24
SPESE CORRENTI	144.835,19	144.388,47	160.929,13	5.716,76	517,70
Investimenti fissi lordi	80,23	1.986,70	20.026,51	34.880,40	5,92
Trasferimenti in c/capitale	17.953,28	17.085,96	22.939,71	35.453,12	896,60
di cui alle amministrazioni pubbliche	17.362,29	16.059,41	20.029,56	28.773,22	658,27
SPESE IN CONTO CAPITALE	18.033,51	19.072,66	42.966,22	70.333,52	902,52
SPESE FINALI	162.868,70	163.461,12	203.895,35	76.050,28	1.420,22
SPESE COMPLESSIVE	162.868,70	163.461,12	203.895,35	76.050,28	1.420,22

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La riorganizzazione del Ministero ha comportato per il settore del commercio internazionale uno snellimento in termini di strutture dedicate ed un riorientamento dell'ottica di *promotion* (da aree geografiche estere a macrosettori merceologici). Completano il quadro la costituzione della nuova Ice-Agenzia, la modificazione dell'azionariato di Simest e Sace, e l'istituzione della Cabina di regia per l'internazionalizzazione.

Nel corso del 2014, l'attività del Ministero in materia di commercio internazionale è stata principalmente orientata su due obiettivi. Da un lato, la preparazione del Semestre di Presidenza italiana dell'Ue⁴⁹, dall'altro l'attività per la preparazione dell'evento EXPO 2015⁵⁰.

Attenzione, poi, è stata dedicata al sostegno dell'*export*. L'offerta di servizi e strumenti volti a incrementare il numero di imprese italiane capaci di cogliere le opportunità offerte dai mercati internazionali costituisce, infatti, in questi anni di crisi economica una delle principali voci per contrastare la caduta degli investimenti e dei consumi interni. In particolare, nel 2014, sono state previste risorse per circa 18 milioni nel Fondo promozionale ordinario che, in corso d'anno, hanno fatto registrare un incremento di 22,5 milioni, cui vanno sommate le risorse annuali per la promozione straordinaria del "Made in Italy" (8,9 milioni). A fine 2014 le linee portanti di tale impegno sono state trasfuse soprattutto nell'art. 30 (Promozione straordinaria *Made in Italy* e misure per l'attrazione degli investimenti) del decreto-legge n. 133 del 2014 (decreto "Sbloccaitalia"), che si è posto l'obiettivo di potenziare la presenza sui mercati internazionali delle imprese italiane, con particolare riguardo alle PMI, e di accrescere il grado di internazionalizzazione del nostro Paese con la realizzazione, tramite ICE-Agenzia, di un Piano per la promozione straordinaria per l'internazionalizzazione e l'attrazione degli investimenti esteri in Italia, articolato in numerose iniziative e dotato di uno stanziamento aggiuntivo, per il triennio 2015-2017, pari a 220 milioni: 130 milioni nel 2015, 50 milioni nel 2016 e 40 milioni nel 2017.

Sempre nel corso del 2014 il Ministero ha sostenuto le attività promozionali verso l'estero svolte da Associazioni e Consorzi, con contributi al rimborso delle spese per lo svolgimento di

⁴⁹ Nel corso del Semestre di Presidenza (luglio – dicembre) la Direzione Generale ha presieduto: n. 26 riunioni del Comitato di Politica Commerciale (n.5 riunioni del CPC Titolari; n. 12 riunioni del CPC Supplenti; n. 10 riunioni del CPC Servizi & investimenti); n. 4 riunioni dello STIS; n. 3 riunioni del Comitato Dual Use; n. 10 riunioni del Comitato Questioni Commerciali; n. 3 riunioni del Comitato SPG; n. 6 riunioni del Comitato Proba; n. 6 riunioni del Comitato Crediti all'Esportazione (Export Credit).

⁵⁰ Il Ministero, per realizzare le attività in esame, ha strutturato due Convenzioni con ICE-Agenzia, a valere rispettivamente sul Piano Made in Italy 2013 (410.000 euro) e sugli utili Simest 2011 (700.000 euro).

attività promozionali di internazionalizzazione. Sono stati stanziati per tali strumenti circa 4,5 milioni e sono stati concessi contributi a 42 Consorzi per l'internazionalizzazione ed a 25 Associazioni. L'entità delle risorse stanziata ha consentito di concedere contributi nella misura del 25 per cento.

Altri interventi a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese sono gestiti attraverso fondi, alcuni dei quali rotativi, di cui si tratta nello specifico capitolo della Relazione al Parlamento dedicato ai Fondi di rotazione e a cui si fa rinvio.

Al riguardo la Corte ritiene di dover evidenziare l'esigenza di un coordinamento tra le misure tradizionali adottate per il sostegno delle imprese italiane nei mercati internazionali e le strategie di supporto messe in atto per la promozione del *Made in Italy* e quanto stabilito nel recente Piano straordinario per il rilancio internazionale dell'Italia⁵¹.

Missione 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale"

La missione 28, pur facendo parte della struttura del bilancio del MISE, non risulta assegnata ad alcun centro di responsabilità del Ministero, ma al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione territoriale ed è costituita da un unico programma denominato Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate. L'esame finanziario della missione evidenzia, a fronte di stanziamenti definitivi di competenza pari a 5,93 miliardi, impegni e pagamenti pari rispettivamente a 1,66 e a 1,57 miliardi (nell'esercizio 2013 gli impegni erano stati pari a 8,13 miliardi e i pagamenti a 2,98 miliardi). Da rilevare, peraltro, un'altissima massa di residui, aumentata di circa 3 miliardi in un solo esercizio finanziario.

TAVOLA 19

SVILUPPO E RIEQUILIBRIO TERRITORIALE

Categorie spesa	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Totali	Pagamenti totali	Residui finali	<i>(in migliaia)</i>
					Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	27.499,55	23.065,65	23.418,86	748,70	4.434,33
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	1.504,05	1.402,23	1.408,37	4,47	101,84
Consumi intermedi	7.105,18	6.883,33	7.053,51	1.224,13	253,66
Altre uscite correnti	10.300,00	8.945,65	8.945,65	0,00	1.354,35

⁵¹ Il "Piano straordinario per il rilancio internazionale dell'Italia" è stato articolato in 10 grandi misure, di cui 5 da attuarsi in Italia e 5 all'estero. Le azioni in Italia sono: 1 - Potenziamento grandi eventi fieristici (valorizzazione dei grandi eventi di visibilità delle eccellenze italiane, allo scopo di rilanciare l'immagine della produzione italiana nel mondo); 2 - *Voucher temporary export manager* (ridurre le difficoltà strutturali e i costi di accesso ai mercati esteri per le PMI); 3 - Formazione di *temporary export manager* (favorire l'acquisizione di competenze manageriali da parte delle PMI per ridurre le difficoltà di accesso ai mercati internazionali); 4 - *Roadshow* per le pmi (Pubblicizzazione degli strumenti a sostegno dell'internazionalizzazione allo scopo di sostenere l'incremento della percentuale di imprese stabilmente esportatrici affiancando a tale attività informativa la predisposizione di percorsi formativi personalizzati per le aziende che intendono affacciarsi per la prima volta sui mercati esteri); 5 - Piattaforma e-commerce per le PMI (potenziamento degli strumenti a disposizione della digitalizzazione delle PMI per favorire l'accesso alle piattaforme digitali e promuovere l'e-commerce quale nuovo canale di penetrazione commerciale). Le azioni previste all'estero sono le seguenti: 1 - Piano di promozione in collaborazione con le catene distributive (sostenere l'ingresso dei prodotti italiani di qualità e favorire la diffusione dei marchi "Made in Italy", soprattutto quelli di aziende di medio-piccole, sui mercati esteri attraverso un piano di collaborazione con le grandi catene della distribuzione organizzata); 2 - Piano speciale mercati d'attacco (rafforzare l'azione di promozione dei prodotti italiani all'estero attraverso interventi mirati in base alle caratteristiche dei mercati obiettivo - dinamica della domanda, posizionamento italiano -, in particolare riorientando la presenza italiana verso i mercati a maggiore potenzialità di crescita); 3 - Progetto EXPO *is now!* (l'EXPO 2015 di Milano rappresenta un'importante opportunità di promozione e rilancio dell'immagine del *Made in Italy* da valorizzare mediante missioni di *incoming* di operatori e opinion maker esteri, prevedendo anche visite ai principali distretti produttivi); 4 - Piano di comunicazione contro *italian sounding* (potenziamento della promozione del *Made in Italy* all'estero attraverso la valorizzazione dell'immagine e della qualità del prodotto italiano); 5 - *Roadshow* e azioni per l'attrazione degli investimenti esteri (promuovere l'attrazione di capitali esteri attraverso una serie di misure finalizzate alla promozione delle opportunità paese, all'assistenza tecnica all'operatore estero e al suo radicamento sul territorio).

Categorie spesa	Stanziamiento definitivo di competenza	Impegni Totali	Pagamenti totali	Residui finali	Economie totali
<i>di cui interessi passivi</i>	10.300,00	8.945,65	8.945,65	0,00	1.354,35
SPESE CORRENTI	44.904,72	38.894,64	39.418,02	1.972,83	6.042,34
Investimenti fissi lordi	3.804,45	4.539,74	4.313,66	1.641,36	23,17
Trasferimenti in c/capitale	5.929.902,48	1.662.079,99	1.569.156,01	13.966.962,69	1.310.310,26
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	1.312.966,71	1.155.527,83	1.062.603,86	1.250.396,62	211.524,94
SPESE IN CONTO CAPITALE	5.933.706,93	1.666.619,73	1.573.469,67	13.968.604,05	1.310.333,43
SPESE FINALI	5.978.611,66	1.705.514,37	1.612.887,69	13.970.576,87	1.316.375,77
Rimborso passività finanziarie	6.000,00	3.509,43	3.509,43	0,00	2.490,57
SPESE COMPLESSIVE	5.984.611,66	1.709.023,81	1.616.397,12	13.970.576,87	1.318.866,34

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I dati sopra esposti confermano dunque come sul 2014 abbia fortemente inciso non solo il ritardo nei tempi di attuazione del decreto-legge n. 101 del 2013 (il dPCM di trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica è stato adottato solo a dicembre 2014), ma anche lo stallo del funzionamento dell'Agencia, con effetti in termini di rallentamento dell'attività amministrativa per tutto il 2014 e con conseguenze che certamente non potranno non riflettersi su tutto il nuovo ciclo di programmazione del Fondo sviluppo e coesione e dei fondi strutturali 2014-2020.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

Considerazioni di sintesi

1. Profili istituzionali e programmazione strategica: 1.1. *Il ruolo e le funzioni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali alla luce dell'evoluzione del quadro normativo;* 1.2. *La programmazione strategica e finanziaria*

2. Analisi della struttura organizzativa: 2.1. *La revisione degli assetti organizzativi e la riduzione degli organici;* 2.2. *Gli Enti strumentali del Ministero;* 2.3. *Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza*

3. Analisi finanziarie e contabili: 3.1. *Le risorse finanziarie assegnate;* 3.2. *Le misure di contenimento della spesa;* 3.3. *La gestione delle spese;* 3.4. *I residui passivi;* 3.5. *La situazione debitoria;* 3.6. *La gestione delle entrate extra-tributarie*

4. Missioni e programmi: 4.1. *Missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia";* 4.2. *Missione 25 "Politiche previdenziali";* 4.2.1. *La governance del sistema di previdenza obbligatoria;* 4.2.2. *Problematiche connesse con la salvaguardia dei cosiddetti "esodati";* 4.2.3. *L'andamento della previdenza complementare nel 2014;* 4.3. *Missione 26 "Politiche per il lavoro";* 4.3.1. *Programma "Politiche attive e passive del lavoro";* 4.3.2. *Programma "Vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme in materia di legislazione sociale e del lavoro";* 4.4. *Missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti"*

Considerazioni di sintesi

Nel corso del 2014 il quadro normativo di riferimento per l'attività del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stato caratterizzato da una serie di interventi di rilevante significato.

Vanno in particolare menzionati il DL 20 marzo 2014, n. 34 contenente "Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese" e, soprattutto, la legge 10 dicembre 2014, n. 183, più nota come *Jobs Act*, concernente le deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro, di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e lavoro.

In anticipo sui tempi previsti, due delle deleghe si sono tradotte in decreti attuativi aventi ad oggetto, rispettivamente, il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati (d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22) e le norme in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23).

Restano ancora da definire aspetti importanti sotto il profilo ordinamentale. In particolare, ai decreti legislativi in fase di predisposizione è affidato il compito di declinare il concreto assetto delle due nuove Agenzie nazionali che, nelle intenzioni della legge delega, dovrebbero

unificare e razionalizzare le funzioni di vigilanza sull'osservanza della legislazione del lavoro e rilanciare la capacità di azione e di intervento dei soggetti abilitati alla mediazione, nell'incontro della domanda e dell'offerta sul mercato del lavoro.

Molte e complesse sono le questioni tuttora aperte per la concreta istituzione delle Agenzie, riguardanti, tra l'altro, la selezione delle competenze, la dislocazione organizzativa sul territorio delle strutture, la necessaria equiparazione dei profili retributivi del personale da trasferire, il ruolo residuale da attribuire agli Uffici centrali del Ministero, l'effettivo grado di autonomia delle Agenzie, il regime dei controlli.

La riforma investe profili centrali e rilevanti per l'azione amministrativa.

L'attività di vigilanza assume, infatti, particolare rilievo in uno scenario di crisi economica ed occupazionale che accentua il rischio di elusione delle norme giuslavoristiche e di evasione degli obblighi contributivi.

La debolezza delle politiche attive del lavoro e l'urgente necessità di un loro rilancio, è testimoniata, tra l'altro, dalle difficoltà e dalle incertezze che hanno caratterizzato l'avvio del progetto "Garanzia giovani", sinora non in grado di favorire appieno l'avvio di un percorso personalizzato verso sbocchi occupazionali dei soggetti a maggior rischio di esclusione dal mondo del lavoro.

Con riferimento alla *governance* del sistema pensionistico obbligatorio, il 1° aprile 2014 è stato approvato il piano industriale dell'INPS, che dovrebbe consentire, attraverso l'eliminazione delle duplicazioni organizzative, una effettiva gestione unitaria e integrata dei servizi di previdenza per i dipendenti pubblici e privati. La sfida ulteriore è quella, suggerita anche dal Commissario per la *spending review*, cioè la nascita di un "polo integrato del welfare", attraverso l'unificazione, sotto il profilo logistico, degli uffici dell'INPS e di quelli territoriali del Ministero del lavoro.

Le problematiche connesse con la salvaguardia dei lavoratori esodati, oggetto di due ulteriori interventi nel 2014, dovrebbero trovare una organica e definitiva soluzione in un recente disegno di legge, volto ad estendere la tutela a tutti i soggetti espulsi dal mondo del lavoro e temporaneamente esclusi dai trattamenti pensionistici.

Sul fronte delle politiche di sostegno alle fasce più deboli ed in vista della costruzione di un nuovo modello di welfare, il Ministero del lavoro è stato impegnato, anche nel 2014, nella concreta gestione delle scarse risorse disponibili, dislocate in una pluralità di Fondi (Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo per l'infanzia e l'adolescenza e Fondo nazionale per le autosufficienze), il cui ammontare è stato reso certo e stabile a regime solo dalla legge di stabilità per il 2015.

Va positivamente segnalata la revisione dell'ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente) i cui parametri sono stati, come da più parti auspicato, aggiornati e resi più congrui alle condizioni economiche effettive delle famiglie più svantaggiate.

Sempre in tema di politiche sociali, è attualmente in discussione al Parlamento il disegno di legge di riforma del Terzo settore, con l'ambizioso obiettivo di rivedere, armonizzare e semplificare la attuale stratificazione normativa e rendere maggiormente chiaro e lineare il perimetro regolatorio entro cui possono nascere ed operare le organizzazioni senza fine di lucro, operanti nel sociale.

Nell'audizione sul citato disegno di legge presso la Commissione Affari sociali della Camera dei Deputati, svoltasi il 21 novembre 2014, la Corte ha espresso un positivo apprezzamento sul complessivo disegno ordinamentale, formulando, peraltro, osservazioni e raccomandazioni riassunte nel corso del presente capitolo.

Le politiche per l'integrazione e l'inclusione nel tessuto sociale degli extracomunitari regolarmente residenti sul territorio nazionale hanno assunto profili di rilevante complessità.

Aumenta, infatti, il numero degli stranieri presenti in Italia, al di fuori dei flussi programmati, legati all'esistenza di uno stabile rapporto di lavoro, con le problematiche che ne conseguono per l'approntamento anche nei loro confronti di misure di sostegno e di inclusione attiva, in un contesto caratterizzato dalla scarsità di risorse disponibili.

Sotto il profilo ordinamentale, nel corso del 2014, il Ministero ha provveduto alla riorganizzazione della propria struttura amministrativa, attraverso l'emanazione del nuovo regolamento di organizzazione che recepisce i robusti tagli alle dotazioni organiche del personale ed al numero degli uffici di livello dirigenziale.

In particolare, l'articolazione territoriale ha visto l'accorpamento delle direzioni regionali in sole quattro strutture e una riduzione del numero degli uffici provinciali, tutti affidati alla titolarità di un dirigente di II fascia.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

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

La legge delega 10 dicembre 2014 n. 183, nota come "Jobs act", prefigura un intervento di ampio respiro che investe tutti i principali settori di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, delineando un nuovo assetto organizzativo ed ordinamentale.

L'attività legislativa demandata al Governo si incentra su cinque aree di intervento.

- il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali (art. 1, commi 1 e 2), comprendente sia gli strumenti di tutela finalizzati alla ripresa dell'attività lavorativa, sia quelli di sostegno al reddito nelle ipotesi di disoccupazione involontaria;
- la revisione della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive per favorire l'occupazione (art. 1, commi 3 e 4);
- la semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico dei datori di lavoro, cittadini ed imprese (art. 1, commi 5 e 6);
- la redazione di un testo unico di riordino delle attuali tipologie contrattuali (art. 1, comma 7);
- l'aggiornamento delle misure per la tutela della maternità e in generale per la conciliazione tra le esigenze della vita e quelle del lavoro (art. 1, comma 8).

In anticipo sui tempi previsti (sei mesi a partire dal 14 gennaio 2015), alla data di stesura della presente relazione risultano già emanati due decreti legislativi.

Il primo (d.lgs. n. 22 del 4 marzo 2015) dà attuazione alla delega in materia di ammortizzatori sociali, limitatamente alla parte concernente le misure da attivare in caso di disoccupazione involontaria (art. 1, comma 2, lett. b) della legge delega).

L'Assicurazione sociale per l'impiego - Aspi - e la cosiddetta mini Aspi, introdotte dalla legge 28 giugno 2012 n. 92, vengono sostituite da una nuova indennità (NASpI), con riferimento agli eventi di disoccupazione verificatisi a partire dal 1° maggio 2015.

Rispetto al previgente quadro normativo, la nuova misura prevede requisiti meno stringenti per l'attivazione (13 settimane di contributi e 30 giorni lavorativi nell'anno precedente il licenziamento), con conseguente ampliamento della potenziale platea dei beneficiari, che dovrebbe superare il 96 per cento degli attuali titolari di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Anche la durata della prestazione risulta più vantaggiosa per gli interessati, in quanto commisurata alla metà delle settimane contributive accreditate nell'ultimo quadriennio, con un massimo di 24 mesi per il biennio 2015 e 2016 e 18 mesi a regime.

L'importo massimo della NASpI è fissato in 1.300 euro, con una penalizzazione pari al 3 per cento per ogni mese successivo al quarto. Si tratta di una disposizione che, rispetto al previgente sistema, penalizza, i percettori di redditi lavorativi più bassi.

In attesa del riordino delle tipologie contrattuali, l'art. 15 del citato d.lgs. introduce, in via sperimentale per il 2015, in favore dei titolari di un rapporto di collaborazione coordinata, in caso di involontaria perdita del lavoro, una indennità di disoccupazione (DIS COLL).

Il nuovo sistema delle tutele si completa con l'introduzione, sempre in via sperimentale, di un assegno di disoccupazione (Asdi) in favore dei soggetti già beneficiari della NASpI per l'intero previsto periodo, che si trovino in situazione di bisogno, da valutare attraverso l'applicazione del nuovo ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente).

Il decreto legislativo n. 22, infine, in attuazione dell'articolo 1, commi 3 e 4 lett. p) della legge delega, prevede un incremento del Fondo per le politiche attive del lavoro, finalizzato all'attuazione del cosiddetto contratto di ricollocazione. Si tratta dell'attribuzione ai soggetti in stato di disoccupazione involontaria di una "dote individuale" spendibile presso i soggetti accreditati, finalizzata al ricevimento di una assistenza appropriata e personalizzata nella ricerca di una nuova occupazione.

Sotto il profilo della copertura del costo delle misure introdotte, la Corte, nella prima relazione quadrimestrale 2015 sulla copertura delle leggi di spesa¹, ha ritenuto non irragionevole la scelta di considerare gli effetti finanziari recati dal citato d.lgs. n. 22 come semplice previsione e non già come tetto di spesa, senza, quindi, l'inserimento nel testo normativo di una specifica clausola di salvaguardia. Si tratta, infatti, dell'introduzione di misure che, pur configurando diritti individuali, determinano effetti finanziari destinati a risultare necessariamente elastici, in quanto inscindibilmente legati all'andamento di un ampio arco di variabili macroeconomiche e a comportamenti individuali.

In relazione a quanto sopra, diviene allora particolarmente importante la messa a punto di un effettivo sistema di monitoraggio degli effetti della normativa, come previsto dall'articolo 18, comma 2, finalizzato ad evidenziare andamenti che potrebbero prefigurare esorbitanze di spesa ed al conseguente tempestivo avvio di iniziative legislative per il reperimento di nuove risorse o per la modifica della normativa sostanziale.

Il d.lgs. n. 23 del 4 marzo 2015, emanato in attuazione della delega contenuta nell'articolo 1, comma 7, lett. c) (introduzione del contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti), limita la possibilità di ottenere il reintegro nel posto di lavoro alle sole ipotesi dei licenziamenti discriminatori, e a quella del licenziamento disciplinare, qualora, in tal caso, sia direttamente dimostrata in giudizio l'inesistenza dei fatti materiali addebitati al dipendente.

Nelle altre ipotesi è prevista un'indennità risarcitoria di ammontare certo, indipendentemente dalla durata del processo, in misura non superiore a dodici mensilità retributive.

L'11 giugno 2015 il Consiglio dei Ministri ha approvato, in via definitiva, altri due schemi di decreti legislativi.

Il primo riguarda il nuovo testo organico semplificato delle tipologie contrattuali e la revisione della disciplina delle mansioni per una gestione più flessibile della manodopera in azienda.

Il secondo schema di decreto legislativo, in attuazione della delega contenuta nell'articolo 1, comma 8, interviene, innanzitutto, sul congedo obbligatorio di maternità, al fine di rendere più flessibile la possibilità di fruirne in casi particolari, favorendo il rapporto madre-figlio².

Il quadro legislativo necessita, nei tempi previsti dalla legge delega, di essere completato con riferimento ad aspetti importanti, quali la revisione degli ammortizzatori sociali finalizzati alla ripresa dell'attività lavorativa, il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e le politiche attive, la semplificazione delle procedure e degli adempimenti in materia di instaurazione e gestione dei rapporti di lavoro, la revisione della disciplina dei controlli a distanza sulla esecuzione della prestazione lavorativa, il compenso orario minimo, il riordino dell'attività ispettiva e di vigilanza sulle condizioni di lavoro.

La Commissione dell'Unione Europea, nell'esprimere un positivo apprezzamento sul complessivo impianto del *Jobs act*, ha sottolineato, in sede di esame del programma nazionale

¹ Delibera SSRR n. 9 del 2015.

² Il testo del citato schema di d.lgs. prevede, poi, un'estensione massima dell'arco temporale di fruibilità del congedo parentale dagli attuali 8 anni di vita del bambino esteso fino ai 12.

La possibilità di usufruire del congedo da parte del padre, nei casi in cui la madre sia impossibilitata a fruirne per motivi naturali o contingenti, viene estesa a tutte le categorie di lavoratori, e, quindi, non solo per i lavoratori dipendenti come attualmente previsto,

Sono, infine, previsti particolari benefici per le imprese che ricorrono al telelavoro per venire incontro alle esigenze di cure parentali dei loro dipendenti e misure di protezione e tutela per le donne vittime di violenza di genere, attraverso l'inserimento in percorsi di protezione debitamente certificati.

di riforma e del programma di stabilità 2015, l'auspicio di un rapido completamento dell'iter per l'emanazione di tutti i decreti legislativi.

Ai decreti delegati nelle materie sopra elencate è, altresì, demandato il compito di delineare il nuovo assetto organizzativo delle Amministrazioni pubbliche aventi competenza in materia.

La legge delega prevede l'istituzione di due Agenzie nazionali che dovrebbero svolgere i compiti di amministrazione attiva con riferimento, rispettivamente, ai servizi per il lavoro e alle politiche volte a favorire l'occupazione e all'attività ispettiva e di vigilanza, attualmente di competenza, peraltro non esclusiva, degli uffici territoriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Nel breve periodo si ipotizza, dunque, una profonda trasformazione del Ministero, al quale dovrebbero residuare esclusivamente compiti di regolazione, programmazione, indirizzo, coordinamento e vigilanza dell'attività operativa svolta dalle Agenzie, nonché quelli di verifica e controllo dei livelli delle prestazioni, che debbono essere garantite in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale. Compiti, questi ultimi, espressamente richiamati nell'articolo 1, comma 4 della legge delega.

In presenza di criteri direttivi non particolarmente dettagliati, ai decreti delegati spetterà il compito di definire il concreto assetto ordinamentale delle Agenzie, compreso il contratto di lavoro applicabile ai dipendenti, il regime dei controlli, l'effettivo grado di autonomia gestionale contabile e patrimoniale, nonché, infine, la dotazione organica del personale.

In tale ambito andrà anche risolto il problema della ricollocazione del personale degli Enti attualmente vigilati dal Ministero (ISFOL ed Italia Lavoro), che svolgono compiti in parte coincidenti a quelli attribuiti alle nuove strutture.

Con riferimento all'Agenzia per l'occupazione, la nuova cornice ordinamentale dovrà essere coerente con il processo in corso di ridisegno dei rapporti tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali. Attualmente, i compiti di formazione e di gestione del mercato del lavoro rientrano, infatti, nella competenza esclusiva delle Regioni.

La Corte auspica che la complessa operazione di riordino non si limiti ad un mero trasferimento ai nuovi Enti di risorse umane, finanziarie e strumentali, individuando per blocchi gli uffici ministeriali coinvolti.

Si tratta di ridisegnare le procedure e le modalità operative. Di selezionare le professionalità adeguate. Di rinnovare l'assetto del Ministero per renderlo una struttura più agile, effettivamente in grado di svolgere compiti di programmazione, indirizzo, coordinamento e vigilanza sull'azione delle strutture operative. Di implementare e rendere compatibili i sistemi informativi. Di individuare modalità di effettivo collegamento tra tutti gli Enti che operano nel sistema³.

La Corte sottolinea l'opportunità che un analogo intervento di riordino organizzativo investa anche il settore delle politiche sociali, attraverso la riunificazione in unica struttura delle competenze in materia e la separazione tra attività di programmazione ed indirizzo e compiti di amministrazione attiva.

Occorre, come più volte sottolineato, superare un approccio basato su frammentati interventi settoriali ed individuare azioni organiche da perseguire prioritariamente, concentrando le risorse verso misure finalizzate ad un'effettiva inclusione attiva delle fasce più deboli della popolazione.

³ In data 11 giugno 2015, il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare quattro schemi di decreti legislativi attuativi della legge delega n. 183 del 2014, concernenti, rispettivamente:

- la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale;
- il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro;
- il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e le politiche attive;
- la razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini ed imprese.

1.2. La programmazione strategica e finanziaria

Anche con riferimento al 2014, la direttiva per l'attività amministrativa, il piano triennale di attività e gli altri documenti di indirizzo generale individuano, in modo coerente con il ruolo del Ministero, le priorità strategiche da perseguire, gli obiettivi programmatici e quelli operativi.

La direttiva 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. Positivo anche il livello di coinvolgimento nelle attività programmatiche dei cosiddetti *stakeholders*, cioè dei soggetti istituzionali e delle organizzazioni economiche e sociali che operano nelle materie di competenza e di interesse dell'Amministrazione.

La direttiva per il 2014 richiama l'attenzione sull'esigenza di un ammodernamento dei processi applicativi e gestionali, al fine di ottenere una maggior tempestività nell'adozione degli atti di competenza. Prioritaria è anche l'attività di informazione, quale importante momento per migliorare l'immagine dell'Amministrazione ed i rapporti con l'utenza, in un contesto caratterizzato da continui aggiornamenti della normativa e da una sempre maggiore complessità degli adempimenti a carico di cittadini ed imprese.

Pur tenendo conto di quanto sopra, la Corte osserva una tendenza a riproporre i medesimi indicatori di risultato, con riferimento alle attività direttamente misurabili. Ciò, nonostante a consuntivo di ciascun anno di riferimento, gli stessi siano pienamente raggiunti o addirittura superati. Si tratta di una programmazione prudenziale, che considera la costante diminuzione del personale. Tuttavia, proprio in relazione ad un auspicato miglioramento dei processi organizzativi e alla luce delle verifiche di consuntivo, andrebbero annualmente posti obiettivi maggiormente sfidanti.

2. Analisi della struttura organizzativa

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

La dotazione organica del personale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stata ridefinita con il dPCM 14 febbraio 2014, n. 121 (approvativo del nuovo Regolamento di organizzazione di seguito commentato), che recepisce quanto disposto dai reiterati interventi di riduzione e, da ultimo, dal decreto-legge n. 95 del 2012.

La tavola 1 dà atto di un confronto tra le dotazioni organiche del Ministero nel 2011 e quelle attuali.

TAVOLA 1

RIDUZIONE DEGLI ORGANICI

Personale dirigente	2011	2012	2013	2014
Dirigenti I fascia	15	17	14	14
Dirigenti II fascia	201	181	145	145
Totale	216	198	159	159
Personale non dirigente	2011	2012	2013	2014
Area III	5.478	4.812	4.337	4.587
Area II	3.262	3.092	2.780	2.780
Area I	80	68	55	55
Totale	8.820	7.972	7.172	7.422
Totale generale	9.036	8.170	7.331	7.581

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Si evidenzia una riduzione pari a circa il 36 per cento per quanto attiene ai posti di funzione dirigenziale e del 16 per cento dell'organico del restante personale⁴.

Nonostante la predetta rideterminazione, in relazione al concreto andamento del *turn over*, non si evidenziano esuberi. Si registra anzi una scopertura di 7 unità per quanto ai dirigenti e di circa 490 con riferimento al restante personale.

TAVOLA 2

DOTAZIONE ORGANICA E PERSONALE IN SERVIZIO AL 31/12/2014

Copertura organico esercizio 2014	Organico ex dPCM 14.2.2014 n. 121	Personale in servizio		Esuberi/Carenze al 31/12/2014
		Tempo indeterminato	Tempo determinato	
Dirigenti I fascia	14	11	1	-2
Dirigenti II fascia	145	135	5	-5
Totale	159	146	6	-7
Area III	4.587	4.135	-	-452
Area II	2.780	2.748	-	-32
Area I	55	51	-	-4
Totale	7.422	6.934	-	-488
Totale generale	7.581	7.080	6	-495

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Con riferimento alla composizione ed alla distribuzione dei dipendenti in servizio si conferma, anche per il 2014, una forte concentrazione nelle qualifiche più alte e l'elevata incidenza del personale che opera sul territorio, pari all'85 per cento.

Come detto, il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stato approvato con il dPCM n. 121 del 2014⁵.

A livello di Amministrazione centrale, viene confermato il disegno organizzativo incentrato sulla figura di un Segretariato generale con funzioni di coordinamento di tutti gli uffici del Ministero, articolati in Direzioni generali e, all'interno di queste, in uffici dirigenziali di fascia inferiore.

Le competenze del Segretariato generale vengono ulteriormente rafforzate, con particolare riferimento all'elaborazione di progetti innovativi volti ad ottimizzare l'organizzazione e i processi produttivi e alla attività di *audit* interno, finalizzata al miglioramento della gestione del rischio dei processi (*risk management*) e coordinata con il controllo di gestione.

Le Direzioni generali nel nuovo assetto organizzativo sono 9, con una rimodulazione dei compiti rispetto al previgente assetto.

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 tecnologica⁶.

⁴ La dotazione organica di cui al citato dPCM, prevede l'inserimento di 250 unità di ispettori del lavoro, la cui assunzione è stata, peraltro, abrogata dalla legge di stabilità per il 2015. Al netto delle predette unità, la riduzione si attesta su valori prossimi al 20 per cento.

⁵ Con delibera n. 17 del 17 luglio 2014, la Sezione centrale del controllo di legittimità ha ammesso al visto lo schema di regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali con esclusione delle parti relative al riordino degli uffici di diretta collaborazione del Ministro (compreso l'organismo indipendente di valutazione - OIV), in quanto prive della necessaria base giuridica, considerato che l'articolo 1, comma 7 del DL n. 150 del 2013 non era stato recepito nella legge di conversione.

Con la medesima pronuncia la Sezione ha ritenuto legittima la previsione della attribuzione della funzione di responsabile anticorruzione ad un dirigente di prima fascia nella considerazione della importanza del compito, da valutare alla luce delle funzioni del Ministero e della sua articolazione territoriale.

Le Politiche attive e passive per il lavoro vengono 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”⁷. Sempre a livello centrale, il nuovo regolamento prevede 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.

A livello territoriale, viene attuato un ampio riordino attraverso la soppressione delle direzioni regionali e la loro sostituzione con quattro strutture unificate (con sede a Roma, Milano, Napoli e Venezia). Le direzioni territoriali vengono rideterminate nel numero di 81, attraverso opportuni accorpamenti tra Province limitrofe. La titolarità degli uffici territoriali è affidata esclusivamente a dirigenti di seconda fascia.

Non si può fare a meno di osservare che un cambiamento ancor più radicale dell’organizzazione centrale e periferica del Ministero, dovrà a breve intervenire per effetto dell’istituzione delle nuove Agenzie nazionali. L’operazione di riordino, sulla base dell’analisi dei costi sostenuti dal Ministero del lavoro nelle aree di competenza delle Agenzie, dovrebbe movimentare, per quanto attiene all’Agenzia nazionale per l’occupazione, risorse pari a 53,2 milioni di euro e 125 unità di lavoro annue. Mentre, con riferimento all’Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, il costo dei servizi territoriali del Ministero è quantificato in circa 304 milioni e vede l’impiego di oltre 6.000 unità di lavoro annue.

2.2. *Gli Enti strumentali del Ministero*

Sono Enti strumentali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ISFOL e Italia lavoro.

L’ISFOL (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori) opera nel campo della formazione, del lavoro e delle politiche sociali, al fine di contribuire alla crescita dell’occupazione, al miglioramento delle risorse umane, all’inclusione sociale e allo sviluppo locale. Svolge e promuove attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione, informazione e valutazione. Fornisce supporto tecnico-scientifico allo Stato, alle Regioni e agli Enti locali. Fa parte del Sistema Statistico Nazionale (Sistan) e collabora con gli organismi e le istituzioni comunitarie. Svolge il ruolo di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo.

Secondo i dati del Rendiconto 2013, approvato dal Ministero il 3 luglio 2014⁸, l’Istituto ha operato con 615 unità di personale di cui 362 a tempo indeterminato, con un costo del personale pari a circa 33,3 milioni⁹ (circa il 60 per cento del totale dei costi della struttura).

A fronte di un trasferimento di risorse per fronteggiare le spese di natura obbligatoria pari 29,8 milioni, l’ISFOL ha evidenziato ricavi pari a 60,7 milioni.

Nel 2014 l’Istituto è stato impegnato nella realizzazione delle attività previste nella fase finale della programmazione del Fondo Sociale Europeo 2007/2013, in attuazione dei Programmi operativi Nazionali.

Ai sensi dell’art. 30 della legge n. 448 del 2001, Italia Lavoro S.p.A. opera come Agenzia del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per promuovere e gestire azioni nel campo della formazione, delle politiche del lavoro, dell’occupazione e dell’inclusione attiva. A seguito della

⁶ Nella precedente Relazione sul Rendiconto 2013, la Corte osservava un’eccessiva concentrazione di compiti all’interno della Direzione generale per le politiche del personale, l’innovazione organizzativa, il bilancio e, al contrario, un sottodimensionamento dei compiti attribuiti alla direzione generale per la comunicazione. La nuova struttura attua un opportuno riequilibrio.

⁷ La separazione tra politiche attive e passive del lavoro dovrebbe favorire l’individuazione del personale e dei beni strumentali da trasferire all’istituenda Agenzia nazionale per l’occupazione.

⁸ Non risulta ancora approvato il Rendiconto relativo al 2014.

⁹ Al costo del personale va aggiunta una spesa per consulenze pari a 320.000 euro.

Direttiva 12 marzo 2001, inoltre, la Società è stata designata per l'assistenza tecnica nell'avvio e nell'implementazione delle nuove politiche del lavoro e dei servizi per l'impiego.

La Società è attualmente impegnata in una serie di azioni e progetti nazionali e locali, realizzati in partenariato con Regioni ed Enti locali, finalizzati a favorire l'inserimento delle categorie deboli nel mercato del lavoro e a sostenere lo sviluppo dei Servizi per l'impiego.

Italia Lavoro riceve contributi per le attività progettuali anche da altre Amministrazioni pubbliche (Ministeri e Regioni).

Al 1° gennaio 2014 Italia Lavoro aveva 1.307 dipendenti, di cui 398 a tempo indeterminato. Elevato il ricorso a forme di collaborazioni atipiche che riguardano ben 790 unità.

Su un totale di costi pari 69,3 milioni, la spesa per il personale è risultata pari a 28,6 milioni.

Il contributo statale agli oneri di funzionamento è stato di 11,2 milioni nel 2013 e di 13 nel 2014.

E' proseguito, anche nell'esercizio trascorso, il piano di dismissione delle partecipazioni societarie detenute da Italia Lavoro S.p.A. che si sono ridotte dalle 27 del 2008 alle 2 attuali.

Come già riferito, i compiti svolti da ISFOL ed Italia Lavoro rientrano tra quelli che la legge delega n. 183 del 2014 affida all'Agenzia nazionale per l'occupazione.

Ai decreti legislativi spetta il compito di individuare anche l'eventuale assorbimento o una nuova collocazione per entrambi gli Enti.

2.3. Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza

L'Amministrazione ha dato corso a tutti gli adempimenti 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 alla mappatura delle aree in cui è maggiormente elevato il rischio di commissione di atti corruttivi.

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

Sempre a gennaio 2014, è stato adottato il Codice di comportamento per i dipendenti del 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.

Nell'ambito dei predetti documenti risultano ampiamente trattate le tematiche relative alla trasparenza, alla rotazione degli incarichi, agli eventuali conflitti di interesse, alla inconfiribilità di funzioni, al monitoraggio dei tempi procedurali.

Va positivamente sottolineato il particolare approfondimento, effettuato nell'ambito del piano anticorruzione, finalizzato ad individuare specifiche modalità di tutela per i dipendenti che segnalano la commissione di illeciti (cosiddetti *wistleblowers*).

Particolare attenzione, poi, è stata dedicata alla definizione degli strumenti per garantire la qualità dei servizi resi dall'Amministrazione, attraverso la predisposizione di una nuova mappatura delle attività svolte e dei relativi standard.

L'Amministrazione, infine, ha dato corso a tutte le richieste rientranti nell'ambito del cosiddetto accesso civico, disciplinato dall'art. 5 del d.lgs. n. 33 del 2013.

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. Le risorse finanziarie assegnate

Nel 2014 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha gestito risorse pari a 117,8 miliardi, in termini di stanziamenti definitivi di competenza (il 6 per cento in più rispetto al 2013).

La tavola 3 mette in evidenza l'andamento degli stanziamenti iniziali e di quelli definitivi negli ultimi cinque anni.

TAVOLA 3

ANDAMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA
ESERCIZI FINANZIARI 2010-2014

(in migliaia)

Anni	Iniziali	var. % annua	Definitivi	var. % annua
2010	81.623.373		85.144.822	
2011	82.022.980	0,49	82.750.632	-2,81
2012	100.271.657	22,25	99.115.230	19,78
2013	109.878.160	9,58	111.693.578	12,69
2014	116.947.753	6,43	117.858.877	5,52

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Agli stanziamenti inizialmente previsti (116,9 miliardi), sono state apportate variazioni in aumento per circa 1 miliardo (0,7 per cento), in minima parte derivanti dalla legge di assestamento.

I decreti di variazione¹⁰ hanno incrementato soprattutto le missioni "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", "Fondi da ripartire" e "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche". Per quanto riguarda la missione "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", le integrazioni più consistenti hanno riguardato il Fondo nazionale per le politiche migratorie (cap. 3783) e il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (cap. 3784).

In tutte le missioni, si riscontrano forti variazioni in aumento nei capitoli relativi alle "Spese per liti, arbitrati, risarcimenti ed accessori, rimborso delle spese di patrocinio legale".

Il 68 per cento delle risorse assegnate al Ministero (80,3 miliardi) riguardano la missione "Politiche previdenziali" (tavola 4), il 23 per cento sono destinate ai "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" (27,2 miliardi), l'8,5 per cento (10,1 miliardi) alle "Politiche per il lavoro". Le altre tre missioni raggruppano risorse pari allo 0,1 per cento¹¹.

TAVOLA 4

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER MISSIONI
ESERCIZI FINANZIARI 2012-2014

(in migliaia)

Missione	2012		2013		2014	
	Iniziali	Definitivi	Iniziali	Definitivi	Iniziali	Definitivi
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	25.557.445	25.545.276	26.756.176	26.770.878	27.253.696	27.233.820
025. Politiche previdenziali	69.236.054	67.818.710	75.725.294	75.679.903	80.255.960	80.345.676
026. Politiche per il lavoro	5.401.645	5.658.504	7.334.093	9.131.187	9.350.344	10.106.723
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.127	16.966	1.952	41.758	31.992	100.020
032. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	64.791	64.163	55.831	57.907	50.822	60.870
033. Fondi da ripartire	9.593	11.611	4.815	11.945	4.940	11.768
Totale	100.271.657	99.115.230	109.878.160	111.693.578	116.947.753	117.858.877

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

¹⁰ Relativamente ai capitoli Fondo, gestiti mediante trasferimenti ai capitoli di competenza, i decreti di variazione rappresentano l'ordinaria modalità di utilizzo delle risorse.

¹¹ Le missioni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sono: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24), Politiche previdenziali (25), Politiche per il lavoro (26), Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti (27), Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche (32), Fondi da ripartire (33).