

**Determinazione n. 83/2008**

## LA CORTE DEI CONTI

## IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 14 novembre 2008;

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

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

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

visto il bilancio dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2007, nonché le annesso relazioni del Presidente e del Collegio sindacale trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dott. Ivan De Musso e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Italia Lavoro S.p.A. per l'esercizio 2007;

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

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il bilancio per l'esercizio 2007 – corredato dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – di Italia Lavoro S.p.A., l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

*f.to* Ivan De Musso

IL PRESIDENTE

*f.to* Mario Alemanno

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE DI  
ITALIA LAVORO S.P.A., PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2007

SOMMARIO

PREMESSA. – I. *L'organizzazione istituzionale*. - 1. Lo statuto. - 2. La *corporate governance*. - 3. Il personale. - 4. La formazione. - 5. Il decreto legislativo n. 231 del 2001. - 6. La sicurezza sul lavoro. - 7. La legge n. 262/2005. - 8. Le partecipazioni e il bilancio consolidato. – II. *L'attività istituzionale*. - 9. Italia Lavoro e l'affidamento «in house». - 10. I progetti di Italia Lavoro: le linee strategiche di intervento. - 11. Il piano strategico 2008: contenuti ed articolazione. – III. *I risultati della gestione finanziaria*. - 12. Le gestioni precedenti al controllo della Corte dei conti (1997-2006). 13. I risultati dell'esercizio 2007. - 14. Il bilancio «sociale». 15. Le procedure negoziali. - 16 Il sistema informativo e le procedure contabili. - 17. Il sistema dei controlli. - 18. Il controllo contabile. - 19. Il controllo di gestione. - 20. Il sistema di contabilità analitica. - 21. L'*Internal Auditing*. - 22. Il controllo «qualità». – CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

PAGINA BIANCA

**Premessa**

Con la presente Relazione, la Corte dei conti riferisce al Parlamento per la prima volta sui risultati del controllo esercitato sulla gestione di Italia Lavoro S.p.A., ai sensi dell'art.12 della legge 21 marzo 1958 n. 259, per l'esercizio finanziario 2007.

La sottoposizione al controllo della Corte è stata decretata con D.P.C.M. del 9 gennaio 2007, vista la proposta del Ministro dell'economia e delle finanze del 30 novembre 2006 e l'avviso del Ministro del lavoro e della previdenza sociale del 9 novembre 2006 una volta riconosciuta la sussistenza dei presupposti di tale controllo evidenziati dalla Corte dei conti – Sezione del controllo sugli enti con determinazione n. 50 dell'11 luglio 2003.

Come si vedrà più approfonditamente nel presente Referto, Italia Lavoro S.p.A. è stata istituita a seguito della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 maggio 1997, che ha operato il trasferimento dei compiti in materia di politiche attive del lavoro già svolti dalla GEPI S.p.A..

La più che decennale vita operativa di Italia Lavoro S.p.A. ha suggerito alla Corte, in questa prima Relazione, di accompagnare l'analisi più specifica della gestione dell'ultimo esercizio finanziario – come è istituzionalmente previsto dalla l.n. 258/1959 – con una sintesi dell'attività e dell'evoluzione delle strutture organizzative della Società a partire appunto dal 1997.

## I - L'ORGANIZZAZIONE ISTITUZIONALE

### 1- Lo statuto

Italia Lavoro s.p.a. è stata istituita in seguito alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 maggio 1997 che ha operato il trasferimento ad apposita società, di compiti in materia di politiche attive del lavoro già svolti dalla GEPI s.p.a. (successivamente Itainvest<sup>1</sup> s.p.a.). A tale obbligo Itainvest S.p.A. (oggi confluita in Sviluppo Italia) ha adempiuto avviando, in data 31 luglio 1997, una procedura attraverso la quale con due separati atti di conferimento - il primo con effetto 1 novembre 1997, il secondo, integrativo, con effetto 1 luglio 1998 - ha attribuito ad una propria società preesistente l'attività delle politiche attive del lavoro.

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

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

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

La Direttiva del Ministro del lavoro del 20 luglio 2000 specifica in modo più preciso il campo di azione di Italia Lavoro S.p.A., disponendo che le azioni della stessa riguardino la disoccupazione di lunga durata nei suoi vari aspetti ed in modo particolare riferita all'esperienza dei lavoratori socialmente utili; le fasce deboli del mercato del lavoro; i territori ad elevata disoccupazione; i

---

<sup>1</sup> La Gepi (Società per le Gestioni e Partecipazioni Industriali) è stata una finanziaria pubblica costituita nel 1971, con capitale posseduto per il 50% dall'IMI e per l'altra metà suddiviso in parti uguali tra IRI, ENI ed EFIM. Il compito istituzionale della GEPI doveva essere quello di entrare nel capitale di aziende private in crisi e di agevolare la ristrutturazione, per poi uscirne; nelle intenzioni doveva trattarsi di interventi esclusivamente temporanei, anche se in effetti in molti casi la GEPI si trovò a gestire aziende in crisi irreversibile e difficilmente risanabili. Gli interventi della Gepi spaziarono in tutti i settori, con particolare presenza nel settore tessile e nel Sud, per scongiurare gravi crisi occupazionali; tra le aziende più note nel cui capitale entrò la Gepi vi fu la casa automobilistica Maserati, in cui la Gepi fu presente dal 1975 al 1990. Nel 1980, sempre allo scopo di tamponare crisi occupazionali, alla Gepi fu affidato il compito di prendersi in carico i dipendenti in esubero di grandi imprese private (FIAT, Montedison, SNIA, SIR, Marzotto ed altre); tra il 1980 ed il 1988 la Gepi assorbì circa 25.000 dipendenti, la maggior parte dei quali furono assegnati ad aziende controllate da Gepi. Nel 1993 la Gepi passò sotto il diretto controllo del Ministero del tesoro; i lavoratori in cassa integrazione furono progressivamente assegnati a "lavori socialmente utili" in carico agli enti locali od inseriti nelle liste mobilità. La Gepi smise di intervenire nelle crisi aziendali, per trasformarsi in una finanziaria di sostegno alle nuove iniziative imprenditoriali. Nel 1997 mutò nome in Itainvest e venne poi fusa nella neo costituita agenzia Sviluppo Italia.

processi di riorganizzazione della gestione del mercato del lavoro. In particolare, Italia Lavoro S.p.A. viene espressamente individuata dal Ministro del lavoro come il soggetto incaricato per l'assistenza tecnica nell'implementazione delle nuove politiche del lavoro dei servizi per l'impiego.

Proprio con riferimento all'attività di assistenza tecnica nel decollo ed implementazione dei servizi per l'impiego, con la Direttiva 12 marzo 2001 il Ministro del lavoro, nel definire le direttive generali per i titolari dei centri di responsabilità amministrativa del Ministero del lavoro, richiede alla Direzione Generale per l'Impiego di curare, d'intesa con Italia Lavoro mediante convenzione, l'assistenza tecnica ai servizi per l'impiego nell'ambito dell'azione prevista nel PON 2001-2006, al fine di favorire l'inserimento al lavoro delle seguenti categorie svantaggiate: detenuti, tossicodipendenti, disabili, disoccupati di lunga durata, donne in reinserimento lavorativo ed immigrati. Con la stessa Direttiva il Ministro ha impegnato la Direzione Generale per l'Impiego ad attuare d'intesa con Italia Lavoro, mediante convenzione, un progetto finalizzato ai disoccupati di lunga durata, ai sensi della delibera CIPE del 21 dicembre 2000, al fine di implementare il progetto di mobilità territoriale Nord-Sud.

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

Con riferimento alla natura giuridica di Italia Lavoro, la Corte Costituzionale nella sentenza n. 363 del 2003, ha sostenuto che Italia Lavoro – in considerazione della totale partecipazione pubblica, dei poteri di indirizzo spettanti agli organi del Governo, nonché della predeterminazione eteronoma di compiti e delle funzioni pubbliche che la stessa società è chiamata a perseguire – faccia parte dell'ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli Enti Pubblici Nazionali. *"In altri termini, una società di questo tipo, costituita in base alla legge, affidataria di compiti legislativamente previsti e per essa obbligatori (.....) presenta tutti i caratteri propri dell'Ente strumentale, salvo quello di rivestire – per espressa disposizione legislativa – forma della società per azioni, e ciò, come detto, non può di per se assumere rilievo per negare la sussistenza della potestà legislativa attribuita in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione"*.

Le ultime disposizioni normative hanno definitivamente sancito il ruolo di Italia Lavoro quale ente strumentale del Ministero del lavoro<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Si ricorda che con il d.l. n.181 del 18.05.2006, convertito dalla l. n.233 del 17.07.2006, al Ministero del lavoro e della previdenza sociale è stato affiancato il Ministero della solidarietà e che con il d.l. 16.05.2008 n.85, in applicazione dell'art.1, comma 376, della l. n. 244/2007 (legge finanziaria 2008) è stato ripristinato il modello del Ministero del lavoro e delle politiche sociali con l'incorporazione del Ministero della salute.

L'art. 7- terdecies del d.l. 7/2005 convertito con la l.n. 43/2005, dispone quanto segue:

- nel rapporto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali vengono ampliati gli ambiti di operatività: "politiche del lavoro, dell'occupazione, della tutela dei lavoratori, politiche sociali e previdenziali" (detto ampliamento operativo è stato tradotto nelle modifiche statutarie apportate dall'Assemblea del 3.08.2005);
- per quanto riguarda i rapporti con le altre Amministrazioni centrali dello Stato, viene stabilito che queste possano avvalersi di Italia Lavoro - per le attività di sua competenza d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- per ciascuno degli anni 2005, 2006 e 2007, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali assegna ad Italia Lavoro 10 milioni di euro quale contributo agli oneri di funzionamento ed ai costi generali di struttura.

La Direttiva del Ministro del lavoro e della previdenza sociale del 21 marzo 2007 dispone che "le Direzioni generali competenti del Ministero si avvalgono di Italia Lavoro nella sua qualità di ente strumentale del Ministero stesso".

Gli ultimi provvedimenti normativi hanno sancito l'esistenza del "controllo analogo" esercitato dal Ministero del Lavoro nei confronti di Italia Lavoro. In particolare, il D.P.C.M. del 23 novembre 2007 ha stabilito che "Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale esercita in via esclusiva la vigilanza ed impartisce indirizzi di carattere generale sull'ISFOL e su Italia Lavoro s.p.a., quale società strumentale del Ministero e svolge, altresì, un'azione di verifica sull'efficacia e l'efficienza degli interventi effettuati dai due enti negli ambiti di rispettiva competenza". Successivamente, con D. M. 17 marzo 2008, il Ministro del Lavoro ha definito le modalità attraverso cui il controllo viene esercitato.

### *1.2 Le modifiche statutarie intervenute*

#### Assemblea straordinaria del 19.05.2000

Viene modificato l' art. 19 dello Statuto con l'introduzione della figura dell'Amministratore Delegato.

#### Assemblea straordinaria del 5.07.2001

Viene modificato l' art. 5 dello Statuto: variazione del valore nominale delle azioni, conversione del capitale in euro.

#### Assemblea straordinaria del 30.06.2003

Sono apportate le seguenti modifiche:

Art. 2 dello Statuto: cambio sede sociale;

Art. 4 dello Statuto: cambio oggetto sociale per adeguamento alle prescrizioni della legge 28 dicembre 2001, n. 488 :*"la società svolge prevalentemente attività di supporto al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per la promozione e la gestione di azioni nel campo delle politiche attive del lavoro e dell'assistenza tecnica ai servizi per l'impiego, ai sensi dell'art. 30 della legge 28 dicembre 2001, n. 488"*.



Assemblea straordinaria del 25 giugno 2004

Sono introdotte nuove disposizioni in adesione alla riforma del diritto societario.

Assemblea straordinaria del 3 agosto 2005

Modifica art. 18 dello Statuto: attribuzione del controllo contabile a revisore contabile o società di revisione iscritti nel registro istituito presso il Ministero della Giustizia;

Modifica art. 14: introduzione nello Statuto di speciali requisiti di onorabilità professionalità ed indipendenza per gli amministratori;

Modifica art. 4 : oggetto sociale per adeguamento legge 31 marzo 2005, n. 43: *"la società svolge prevalentemente attività di supporto al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per la promozione e la gestione di azioni nel campo delle politiche del lavoro, dell'occupazione, dell'assistenza tecnica ai servizi per l'impiego, della tutela dei lavoratori e delle politiche sociali e previdenziali, ai sensi dell'art. 30 della legge 28 dicembre 2001, n. 488 e dell'art. 7 terdecies della legge 31 marzo 2005, n. 43"*.

Assemblea straordinaria del 4 luglio 2007

Viene introdotto l'art. 17-bis concernente la nomina di un dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari ex art. 154 bis TUF.

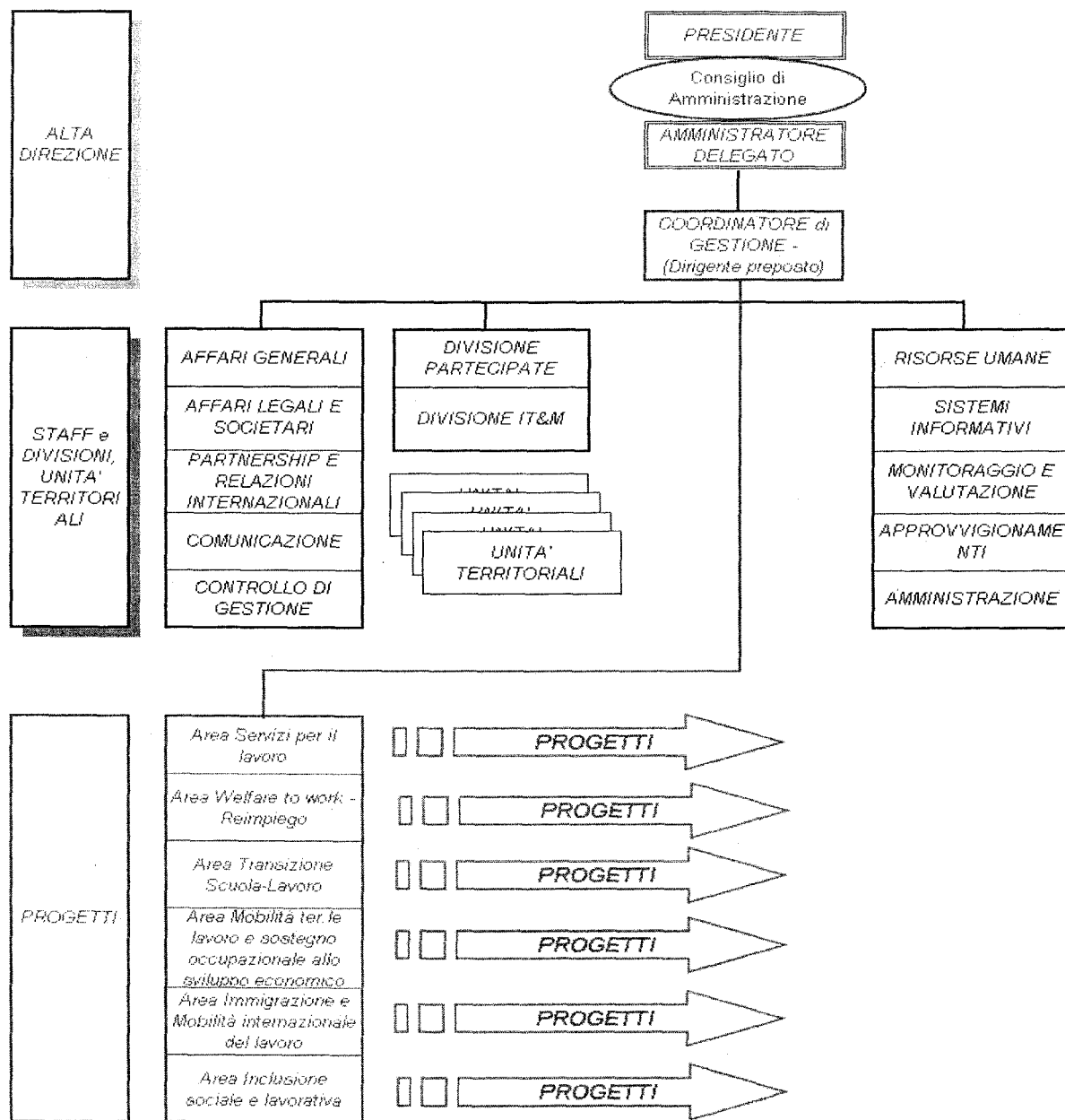
Assemblea straordinaria del 9 luglio 2008

Vengono introdotte modifiche agli artt. 4,14 e 16 per adeguare le disposizioni statutarie alla giurisprudenza comunitaria in materia di "controllo analogo" e legittimare l'affidamento diretto a Italia Lavoro S.p.A. secondo il modello dell' *in house providing*; è, inoltre, modificato l'art.17 in conformità al disposto dell'art. 3, comma 12, lett.b), l. 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008) che riduce a tre i membri del C.d.A. e cumula nelle funzioni del Presidente anche quelle dell'Amministratore Delegato senza alcun compenso aggiuntivo.

## **2 - La corporate governance**

### *2.1 - L'Organigramma*

L'azionista unico, il Ministero dell'economia e delle finanze (che esercita i poteri societari di intesa con il Ministero del lavoro), ha scelto per Italia Lavoro, in aderenza alla sua natura giuridica e come previsto dalla Direttiva istitutiva, l'assetto tipico delle società per azioni. Conseguentemente, Italia Lavoro è amministrata da un Consiglio di Amministrazione, che fino all'esercizio finanziario 2007 era composto, secondo il modello tradizionale, da un Presidente, da un Amministratore Delegato e da cinque Consiglieri. Con le modifiche statutarie introdotte all'Assemblea straordinaria del 9 luglio 2008, Italia Lavoro è ora amministrata da un Presidente che cumula le funzioni di Amministratore Delegato e da altri due Consiglieri. In coerenza con le nuove disposizioni in materia di controllo analogo, il nuovo statuto prevede che il C.d.A. eserciti i propri poteri per l'amministrazione della Società "nell'ambito degli obiettivi e degli indirizzi strategici individuati con propri atti dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale". Il collegio sindacale è composto da tre sindaci effettivi. Gli stessi restano in carica per tre esercizi e scadono alla data dell'assemblea convocata per l'approvazione del bilancio relativo al terzo esercizio.



**L'ALTA DIREZIONE** – comprende il Consiglio di Amministrazione, attualmente composto dal Presidente- Amministratore Delegato e due Consiglieri e dal Coordinatore di Gestione delle attività aziendali.

**STAFF** - I processi tipici di supporto dell'azienda (affari legali, amministrazione, controllo di gestione, risorse umane, approvvigionamenti, sistema qualità, bilancio sociale, monitoraggio e valutazione, internal audit, etc.) sono concentrati negli staff che sono al servizio dell'Alta Direzione e dei progetti.

**DIVISIONI** – La Divisione Promozione e Gestione Partecipate e la Divisione Innovazione delle Tecnologie e Metodologie si occupano rispettivamente di promuovere e gestire le società partecipate e di garantire lo sviluppo, la gestione e la promozione dell'infrastruttura tecnologica della Società.

**UNITÀ TERRITORIALI** - Italia Lavoro opera attraverso una struttura centrale con sede a Roma ed una rete di Unità Territoriali in quasi tutte le regioni d'Italia, che rappresentano la Società sul territorio sviluppando contatti e iniziative commerciali locali, progettando e realizzando sul territorio i progetti regionali o le iniziative previste dai grandi progetti nazionali.

**AREE DI INTERVENTO** – costituite per aumentare l'efficacia e l'efficienza degli interventi aziendali assicurando la coerenza delle azioni svolte tramite i programmi e progetti, verso gli obiettivi strategici della società e per la messa a punto di servizi e strumenti finalizzati allo sviluppo strutturato delle politiche attive del lavoro.

**PROGETTI** - I servizi di Italia Lavoro sono erogati attraverso un modello centrato sulla gestione delle attività "produttive" per progetti. Lo scopo principale è quello di orientare e focalizzare l'attività al raggiungimento del risultato finale e di pianificare, realizzare e controllare tutte le risorse, da quelle economiche a quelle umane, in maniera tale da gestire gli interventi in maniera efficace ed efficiente.