

Vigila sui flussi di entrata dei lavoratori esteri non comunitari e neo comunitari e coordina il complesso delle politiche per realizzare il sistema di garanzie dei diritti delle persone immigrate e la loro piena inclusione nella vita del Paese.

Promuove politiche ed azioni di contrasto alle varie forme di dipendenze, già attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, insieme alla gestione delle risorse finanziarie dell'Osservatorio per il disagio giovanile legato alle dipendenze.

Ha funzioni in materia di Servizio Civile Nazionale (legge n.230/1998) di indirizzo e di vigilanza sull'Agenzia nazionale della gioventù, congiuntamente al Ministro delegato ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Individua e sviluppa azioni politiche di prevenzione in modalità integrata con altre istituzioni pubbliche con i contributi dei cittadini, degli organismi di volontariato, del mondo associativo.

### **Attività e principali fondi gestiti**

Il Ministero raramente colloca il proprio *output* direttamente presso l'utente o il beneficiario dell'intervento. Quasi sempre l'*output* è una risorsa che viene ceduta ad un'altra amministrazione pubblica, ovvero alle Regioni e ai Comuni, che svolgono le fasi successive del processo di erogazione, o ad associazioni di volontariato, organismi non profit, che invece integrano e sostengono i cittadini con servizi più prossimi.

La capacità di attivare servizi, di rendere esigibili i diritti, di produrre valore per i cittadini, dipende dunque dall'insieme dei comportamenti delle diverse istituzioni coinvolte, tra enti pubblici nazionali, regionali, locali e organizzazioni non profit, che insieme formano una filiera di operatori delle politiche sociali.

Il Ministero della solidarietà monitora periodicamente gli effetti in termini di benefici della spesa sociale sui cittadini e sulle comunità locali di riferimento, ovvero valuta la qualità e la quantità degli interventi reali a favore di uomini, donne, bambini e dell'intera collettività.

Si descrivono a seguire i principali fondi gestiti dal Ministero nel corso dell'anno 2007.

#### *Fondo Nazionale per le politiche sociali*

Il Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS) è la fonte nazionale di finanziamento specifico degli interventi di assistenza alle persone e alle famiglie, così come previsto dalla legge quadro di riforma del settore, legge 328/2000. Il Fondo va a finanziare un sistema articolato di Piani Sociali Regionali e Piani Sociali di Zona che descrivono, per ciascun territorio, una rete integrata di servizi alla persona rivolti all'inclusione dei soggetti in difficoltà, o comunque all'innalzamento del livello di qualità della vita.

Tra le risorse del FNPS, una parte delle quote è riservata a 15 Comuni italiani, come previsto dalla L. 285/1997, per la realizzazione di progetti destinati ai diritti dell'infanzia e all'adolescenza, un'altra parte comprende trasferimenti economici alle persone e famiglie che vengono gestiti attraverso l'INPS, ed infine contribuiscono a finanziare la rete integrata di servizi sociali territoriali. Questa parte viene ripartita tra le Regioni che, a loro volta ed in base alle proprie normative e programmazioni, attribuiscono le risorse ai Comuni.

Sono questi ultimi gli enti responsabili dell'erogazione dei servizi ai cittadini organizzati e programmati all'interno dei Piani sociali di zona, dentro i quali più Comuni possono associarsi per una gestione integrata dei propri servizi.

Le somme del FNPS attribuite al Ministero della solidarietà sociale sono poi utilizzate per i seguenti interventi di carattere sociale:

- finanziamento di progetti sperimentali di volontariato;
- finanziamento di progetti per l'associazionismo di promozione sociale;

- contributi ad enti ed associazioni nazionali di promozione sociale – Leggi 476/87 e 438/98;
- iniziative sperimentali di integrazione sociale di cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia e progetti pilota;
- attività di indagini familiari e organizzazioni del rimpatrio assistito dei minori stranieri non accompagnati;
- supporto al Comitato per i minori stranieri.
- campagne di comunicazione istituzionali e pubblicazioni;
- studi e ricerche in ambito sociale;
- monitoraggio dell'andamento della spesa per trasferimenti monetari e della spesa territoriale per servizi sociali;
- monitoraggio dello stato di avanzamento nella costruzione dei sistemi integrati dei servizi a livello regionale.

La tabella seguente riporta l'andamento del Fondo nazionale per le politiche sociali negli ultimi tre anni:

Somme destinate a:	2005	2006	2007	var. 2007/2005
INPS	€ 706.630.000,00	€ 755.429.000,00	€ 732.000.000,00	3,59%
Regioni e province autonome di Trento e Bolzano	€ 518.000.000,00	€ 775.000.000,00	€ 745.000.000,00	43,82%
Comuni	€ 44.466.940,00	€ 44.466.940,00	€ 44.466.940,00	0,00%
Ministero per interventi di carattere sociale	€ 38.984.000,00	€ 50.027.000,00	€ 43.450.208,00	11,46%
<b>Totale</b>	<b>€ 1.308.080.940,00</b>	<b>€ 1.624.922.940,00</b>	<b>€ 1.564.917.148,00</b>	<b>19,63%</b>

#### *Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati*

Il Ministero della solidarietà sociale dispone di questo fondo per il finanziamento di progetti per favorire l'inclusione sociale dei migranti e dei loro familiari. Le aree di intervento sono le seguenti:

- sostegno per l'accesso all'alloggio;
- accoglienza degli alunni stranieri;
- valorizzazione delle seconde generazioni;
- tutela delle donne immigrate a rischio di marginalità sociale;
- diffusione della lingua e della cultura italiane.

Possono presentare progetti, chiedendo dunque il finanziamento: Regioni, Province autonome, Enti locali e loro enti strumentali; enti senza scopo di lucro ed associazioni; organizzazioni di imprenditori, di datori di lavoro e di lavoratori

Per il 2007 il fondo ha avuto una dotazione di € 50.000.000,00

#### *Finanziamento di enti di Servizio Civile Nazionale*

Il Ministero della solidarietà sociale, attraverso l'Ufficio nazionale per il servizio civile, finanzia gli enti che realizzano progetti nazionali di servizio civile secondo quanto disposto dalla legge 6 marzo 2001, n. 64.

Possono presentare progetti di servizio civile le amministrazioni pubbliche e le associazioni non-profit che operano negli ambiti specificati dalla Legge 6 marzo 2001 n. 64 e risultano iscritte nell'Albo nazionale o negli albi regionali.

Lo stanziamento della finanziaria 2007 ammontava ad € 256 milioni, ed è stato successivamente incrementato con € 40 milioni in sede di assestamento di bilancio, permettendo così di avviare 10.351 volontari al servizio civile per l'anno 2007.

*Finanziamento di progetti per il reinserimento di ex detenuti tossicodipendenti, alcolodipendenti o portatori di malattie droga-alcol correlate, beneficiari del provvedimento di indulto*

Il Ministero della solidarietà sociale, attraverso il Coordinamento per le politiche antidroga, ha stanziato, nel 2007, 3 milioni di euro per il finanziamento di progetti di reinserimento di ex detenuti tossicodipendenti, alcool-dipendenti o portatori di malattie droga-alcol correlate, beneficiari del provvedimento di indulto.

*Contributi per l'acquisto di ambulanze, beni strumentali e beni da donare a strutture sanitarie pubbliche*

Il Ministero della solidarietà sociale concede, a favore delle associazioni di volontariato ed ONLUS, contributi per l'acquisto di ambulanze, beni strumentali e beni da donare a strutture sanitarie pubbliche. L'ammontare delle risorse disponibili per il 2007 è stato pari ad € 7.750.000,00.

### **Verso una mappa degli *stakeholder* (e dei *rightholder*)**

Come già evidenziato, la modalità partecipativa di ideazione, programmazione e attivazione delle politiche sociali deve tendere a diventare sempre più la caratteristica del sistema del welfare italiano. Molte sono già le sedi di discussione attive e le occasioni di confronto valorizzate. Al fine, però, di accrescere l'intensità e la qualità del dialogo inter-istituzionale, è necessario comprendere meglio quale sia la complessità di attori cui si deve interfacciare l'amministrazione centrale nella propria attività.

Può essere utile, dunque, disegnare una "mappa" dei principali soggetti di riferimento. Ciò tanto al fine di dare sistematicità ad una percezione non sempre affinata delle relazioni esistenti, quanto per poter comunicare ciò che si sta facendo in ottica partecipativa, avendo un *benchmark*, un parametro di riferimento, costituito dall'universo dei soggetti interessati.

Il termine *stakeholder*, di matrice anglosassone, è ormai diffuso tra gli addetti ai lavori, pubblici e privati, che si occupano di bilancio sociale. Significa "portatore di interessi". Mira a evidenziare come ogni risultato debba essere costruito anche attraverso la negoziazione tra diversi portatori di interesse, e può pertanto essere visto come punto di equilibrio tra tensioni contrapposte, che vanno bilanciate.

In tema di politiche sociali, ma la riflessione può essere estesa a tanti altri ambiti, occorre comunque tener conto di un importante dato di fatto: spesso coloro che beneficiano o dovrebbero beneficiare dell'azione amministrativa non sono propriamente definibili portatori di interessi, perchè privi degli strumenti adatti sia a "portare" sia a "negoziare" tali interessi nelle sedi deputate. Ma non per questo tali persone non debbono essere considerate nella costruzione delle politiche sociali.

Si ha cioè a che fare con dei "portatori di diritti" (*rightholder*), persone caratterizzate da forme di esclusione sociale, che proprio per questo lo Stato ha deciso di tutelare, a prescindere dalla loro capacità di auto-rappresentarsi e assumere comportamenti di tipo rivendicativo e negoziale.

Il disegno della mappa degli *stakeholders* e dei *rightholders* è uno strumento fondamentale per aiutare l'amministrazione nel proprio lavoro di valorizzazione e coinvolgimento di questi soggetti.

Si riporta di seguito una rappresentazione grafica di tale mappa per il Ministero della solidarietà sociale. Gli *stakeholder-rightholder* sono stati segmentati sia in relazione alle principali aree tematiche di interesse (immigrazione, non autosufficienza, dipendenze, infanzia, terzo settore) che per intensità dei rapporti con il Ministero.

In particolare:

- nell'area centrale (colore rosso) sono stati inseriti gli stakeholder con rapporti diretti e comuni a tutte le tematiche di interesse;
- nell'area intermedia (colore arancio) sono stati inseriti gli stakeholder interessati alla tematica specifica e con rapporti diretti;
- nell'area esterna (colore giallo) sono stati inseriti gli stakeholder interessati alla tematica specifica e con rapporti indiretti.

Per quanto riguarda le tipologie relazionali, sono state individuate le seguenti:

- trasferimenti monetari, finanziamenti diretto di progetti e concessioni di contributi (freccia gialla);
- individuazione di percorsi e politiche comuni integrate (freccia verde);
- consultazione e concertazione per la definizione delle politiche (freccia blu).

All'interno della mappa, che ne rappresenta il ruolo sostanziale, assumono un ruolo importante due particolari categorie di soggetti, ben diversi fra loro:

- *opinion-leader, mass-media, mondo dell'informazione dedicata*: sono interlocutori in grado di influenzare l'opinione pubblica rispetto a determinate tematiche del Ministero, così, pur avendo basso interesse alle scelte, sono soggetti "appetibili" per la loro funzione da moltiplicatori sociali e culturali;
- *osservatori e consulte che operano nel Ministero*: sono in tutto 15, nominati nel corso degli anni in virtù di leggi che si occupano dei temi specifici di competenza dell'amministrazione; e svolgono funzioni e compiti di sintesi e coesione degli indirizzi e degli sviluppi delle politiche sociali, in materie ed aree strategiche.





---

**Punto 2 – La struttura organizzativa dell'amministrazione**

---

**L'organico e l'articolazione funzionale**

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

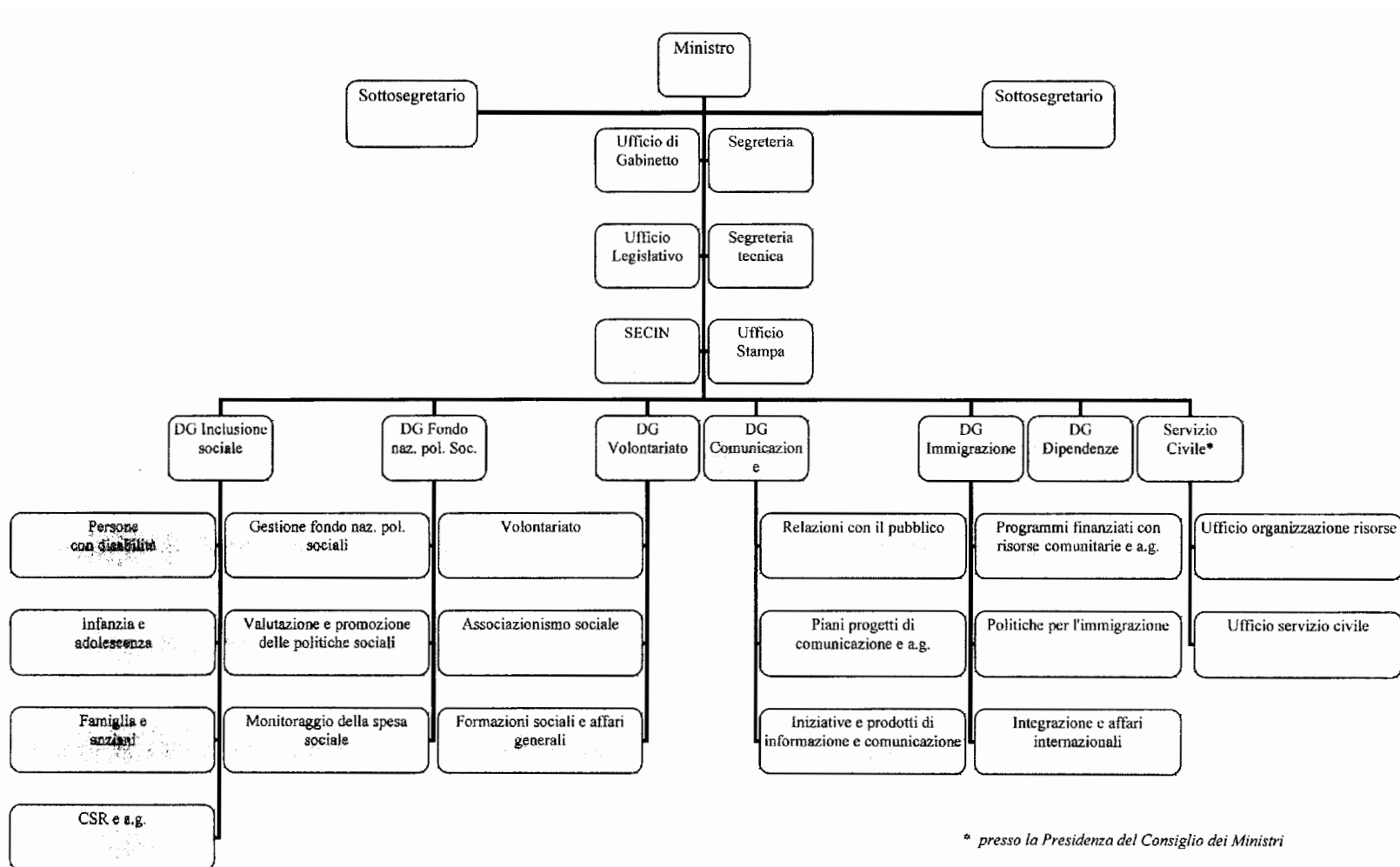
Successivamente, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 marzo 2007 ha provveduto a definire gli assetti organizzativi e funzionali del Ministero.

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

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

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





\* presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri

### Il modello organizzativo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

#### Un'auto-analisi delle criticità

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

**Criticità****Soluzioni**

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

### Le innovazioni apportate nel 2007

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

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

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

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

Tale direttiva risulta ancora ampiamente disattesa, anche nelle amministrazioni centrali dello Stato<sup>6</sup>. I costi di questo ritardo sono:

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

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

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



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

Si è chiesto a due strutture pubbliche, il CNR e l'*Incubatore per imprese open source del Comune di Roma*, di predisporre uno studio di fattibilità finalizzato a definire tempi, costi, passaggi della migrazione. Lo studio, consegnato nel mese di dicembre 2007, evidenzia i possibili risparmi diretti e indiretti, l'ampia duttilità delle soluzioni *open source*, le diverse opzioni disponibili per modulare la gradualità della migrazione (lato server, lato desktop, posta elettronica, applicazioni varie ecc.).

Un'eventuale decisione nella direzione della migrazione, richiederebbe successivi approfondimenti sui tempi dei singoli passaggi e sugli aspetti organizzativi interni, con particolare attenzione alla formazione del personale non tecnico.

### **L'impatto sociale e ambientale degli acquisti di beni e servizi**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **La Direttiva del Ministro per l'azione amministrativa nel 2007**

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

In termini di percentuale di realizzazione delle fasi previste, questi i risultati delle direzioni generali:

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

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

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

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

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