

Al riguardo, si cita l'attivazione, da parte della Direzione generale Osservatorio del mercato del lavoro, di un progetto che mira a coordinare l'attività svolta dalle strutture regionali e ad inquadrare tale attività nell'ambito delle iniziative comunitarie e l'esistenza di un primo prodotto, al 26 febbraio 2001 che attiene, appunto, al monitoraggio delle politiche regionali.

Va inoltre considerato un fenomeno, o, per meglio dire, una scelta dell'amministrazione che, in alcuni casi, consente di mantenere il livello dei residui totali (al 31 dicembre 2000) allineato con quello dei residui al 1° gennaio, l'invio in economia di consistenti risorse: è quanto avviene, ad esempio, per la funzione *Vigilanza, prevenzione...*, laddove esse ammontano a ben 574,37 mld, un ammontare superiore a quello dei residui propri finali al 31 dicembre (546,83).

Si tratta, in fondo, di una scelta che, seppur corretta nel quadro della limitazione dei residui passivi, è ancor più radicale nel quadro delle prospettive gestionali perché indica impossibilità o incapacità e, comunque rinuncia, nei confronti della realizzazione di interventi che pure erano sottesi, come nel caso di specie, ad assicurare un'importante compito con rilevanti esplicazioni sociali.

L'analisi finanziaria va completata con l'esame, nell'ambito della funzione di 1° livello *Protezione Sociale*, della Quinta funzione di 2° livello *Disoccupazione*, alla quale corrisponde analoga funzione di 3° livello che, a sua volta, si disaggrega, al 4° livello, in *Sussidi di disoccupazione per pensionamenti anticipati e per cassa integrazione guadagni ed in Formazione e riqualificazione professionale*.

Per quanto attiene alla funzione *Sussidi...*, sul fronte del rapporto tra *impegni totali e massa impegnabile* il livello raggiunto dai primi è molto alto con 11.227,24 mld su 11.382,71, corrispondenti al 98,63%, e tale livello si mantiene alto anche nel rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa (che, com'è stato sottolineato in precedenza, costituisce il parametro che consente di determinare la reale *spendibilità* delle risorse finanziarie assegnate) che (con 10.976,91 mld su 11.489,52) raggiunge il 95,54%.

Tale andamento trova una immediata spiegazione nel meccanismo assistito da procedure che affrontano la situazione di *disagio sociale* nella tipica ottica degli *ammortizzatori sociali*, che, in attesa della tanto attesa *Riforma*, hanno avuto proprio nella ridefinizione dello *status* di "disoccupato", l'unico intervento normativo, con il ricordato d.lgs. n. 181/2000.

Si tratta, in sostanza di automatismi che realizzano soluzioni *tampone*, come accade tipicamente per il trattamento della *C.I.G.- Cassa Integrazione Guadagni*, che non sono assolutamente in grado di invertire la situazione in termini di reale recupero di una stabile occupazione.

Per quanto attiene all'altra *funzione-obiettivo* di quarto livello: "Formazione e riqualificazione professionale", indubbiamente la sua rilevanza, nell'ambito delle *politiche attive del lavoro*, tenendo anche conto della posizione dell'Unione Europea dopo gli incontri di *Lisbona* e di quella, conseguente, espressa nel D.P.E.F. e nel Piano Nazionale per l'Occupazione 2000, è notevole, ma va ricordato che gran parte degli interventi sono a valere sul Fondo Sociale Europeo - F.S.E. e quindi solo una quota degli stessi è a carico del bilancio statale ed, in particolare del Fondo di rotazione per la *Formazione professionale*, istituito con la legge n. 236/93.

Fatta questa precisazione, è interessante notare come, sul fronte della *massa impegnabile*, il livello degli impegni totali (602,12 mld su 639,51) sia elevato, raggiungendo il 94,1%, mentre il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile (523,32 mld su 1.093,94) con il 47,9% indica il peso rappresentato dai residui passivi (propri) che non diminuiscono, in quanto dai 454,42 mld al 1° gennaio raggiungono i 533,17 al 31 dicembre, con ulteriore incremento del 17,3%, cui si giunge attraverso pagamenti sulla competenza (283,59 mld su 574,74) pari al 49,3% e pagamenti su residui (239,73 mld su 454,42) pari al 52,7% che rappresenta il tasso di smaltimento dei medesimi.

Appare evidente, per la *funzione* in esame, come incida la situazione pregressa, anche se va rilevata un'accelerazione dei meccanismi di erogazione, in linea con l'esigenza di adeguatamente affrontare la nuova normativa comunitaria del F.S.E. (Reg.1260/99, nonché le nuove *linee-guida di gestione e controllo dei fondi strutturali*, elaborate nel marzo 2001) che fa leva su di un'ottica programmatica che tende ad attrarre al finanziamento comunitario anche i c.d. *progetti-sponda*<sup>116</sup> ed a consentire l'*overbooking*<sup>117</sup>.

---

<sup>116</sup> Progetti che avevano anche origine diversa ma che vengono riconvertiti in progetti a finanziamento, totale o parziale, comunitario.

<sup>117</sup> La presentazione di progetti anche in esubero rispetto alle reali possibilità di finanziamento comunitario, modulo questo diretto ad evitare l'inutilizzazione di fondi comunitari.

**Parte speciale - MINISTERI**

## **Ministero del lavoro e della previdenza sociale**

### **Sintesi e conclusioni.**

#### **1. Direttive e programmi.**

**2. Analisi dell'organizzazione:** 2.1 *Il regolamento di organizzazione: rapporti con l'attuale configurazione del Ministero;* 2.2 *Il Servizio di controllo interno.*

**3. Analisi finanziaria:** 3.1 *Analisi per funzioni-obiettivo;* 3.2 *Analisi per Centri di Responsabilità;* 3.3 *Analisi per categorie economiche.*

**4. Aspetti di particolare rilievo:** 4.1 *Dismissioni immobiliari;* 4.2 *Commissione di vigilanza sui Fondi Pensione;* 4.3 *Cooperazione;* 4.4 - *S.I.L. Sistema Informativo Lavoro.*

**5. Costruzione di un sistema di indicatori per il controllo di gestione:** 5.1 *Analisi della Corte;* 5.2 *Gli indicatori in materia di ispezioni alle cooperative;* 5.3 *Gli indicatori della Direzione degli affari generali e del personale;* 5.4 *Gli indicatori in materia di formazione professionale.*

## Dati di competenza — esercizio finanziario 2000

(in milioni)

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanzamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
4.1.2.1 - Pianificazione del mercato del lavoro	129.949	135.222	275	125.851	121.333	125.826	26.212	5.749
4.1.2.2 - Collocamento e misure per promuovere l'occupazione	11.402.691	11.514.747	1.429.665	11.380.735	11.247.632	11.236.045	3.210.579	30.099
4.1.2.3 - Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse, anche a seguito di calamità	2.799.363	2.814.608	2.712.467	2.790.019	2.741.260	938.987	3.258.574	28.491
4.1.2.4 - Sgravi contributivi per le aree depresse	3.659.738	4.240.488		3.656.988	3.656.988	3.592.070	784.799	74.009
4.1.2.5 - Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro	637.529	604.611	3.387	630.888	617.228	374.793	574.229	258.861
4.1.2.6 - Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali	306.122	316.666	2.504	300.868	288.120	274.992	105.601	8.068
4.1.2.7 - Regolamentazione, vigilanza e sostegno per la cooperazione	66.847	78.810	454	59.479	57.232	58.768	52.871	17.449
4.1.2.8 - Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro	42.844	37.543	22.166	38.073	14.105	12.597	73.337	5.379
4.8.1.1 - Ricerca nel settore del lavoro	4.662	5.130	477	3.969	3.653	3.013	1.701	764
10.1.1.1 - Rimborsi all'INAIL per gli infortuni sul lavoro	883.031	1.101.204	5	882.780	882.780	251.102	960.564	70.569
10.1.2.1 - Trasferimenti e spese per le pensioni di invalidità civile	471.929	473.761	5	471.530	471.530	469.198	4.178	416
10.2.1.1 - Trasferimenti alle gestioni previdenziali	51.837.239	51.769.283	29	51.835.661	51.835.661	51.763.443	111.297	3.644
10.4.1.1 - Trasferimenti e assistenza alle famiglie per protezione sociale	3.567.091	3.567.135	10	3.566.829	3.566.829	3.566.792	113	263
10.5.1.1 - Sussidi di disoccupazione per pensionamenti anticipati o per cassa integrazione guadagni	11.158.986	11.459.419	927.924	11.145.747	11.070.441	11.013.740	2.004.041	67.993
10.5.1.2 - Formazione e riqualificazione professionale	569.740	547.003	533.330	565.634	536.919	521.039	563.737	4.160
10.7.1.1 - Lotta alla droga e recupero dei tossicodipendenti	2.525	2.525		2.515	2.515	177	4.338	4.900
10.9.1.1 - Pianificazione, regolamentazione e vigilanza della politica previdenziale	417.870	501.678	267	413.763	411.596	448.017	53.067	5.018
10.9.1.3 - Interventi per la ricostruzione e indennizzi per calamità	119.397	109.261		100.600	100.600	109.243	12.221	18.797
<b>TOTALE AMM.NE</b>	<b>88.077.553</b>	<b>89.279.092</b>	<b>5.626.963</b>	<b>87.971.928</b>	<b>87.626.420</b>	<b>84.759.841</b>	<b>11.801.460</b>	<b>604.629</b>

**Sintesi e conclusioni.**

Il Ministero del lavoro, dopo aver portato a termine nel corso dell'esercizio 2000 il processo di decentramento funzionale in materia di mercato del lavoro, previsto dalla legge n. 59/1997 e dall'art.7 del d.lgs. n. 469/1997, è coinvolto in una complessa ristrutturazione delle competenze in materia di *welfare*, nel nuovo contesto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Nel d.lgs. n. 30 luglio 1999, n. 300, veniva configurato un Ministero per *la salute, il lavoro e le politiche sociali*.

Di recente è stato emanato il decreto-legge 12 giugno 2001, n. 217, con il quale è stato nuovamente istituito il *Ministero della sanità*, e, quindi, dovrà essere adeguata la disciplina dei regolamenti di organizzazione al nuovo assetto.

Attualmente è in vigore il regolamento di organizzazione, emanato con il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176, il quale, suscitava, anche nel precedente regime, perplessità, poiché si riferiva espressamente solo ai Dipartimenti *per le politiche del lavoro e dell'occupazione e tutela dei lavoratori e delle politiche sociali e previdenziali*, mentre si limitava ad operare un rinvio per i due Dipartimenti *per l'ordinamento sanitario e della tutela della salute umana e sanità veterinaria*, provenienti dal Ministero della sanità.

Ne derivava una normazione non organica e non unitaria, nella quale rinvenire un equilibrio tra funzioni svolte e strutture che a tali funzioni sono preposte.

L'aspetto organizzativo costituisce un nodo cruciale per il perseguimento della *missione* dell'Amministrazione, ed, attualmente, non ancora è a regime il S.I.L. - Sistema Informativo Lavoro, al quale è affidato il compito di assicurare su tutto il territorio nazionale la fruizione di una banca-dati interattiva ed in continuo aggiornamento sul mercato del lavoro.

La programmazione generale e di settore, dall'esame delle note preliminari e delle direttive del Ministro per gli esercizi 2000 e 2001, non appare confermare la crescita che, perlomeno per le direttive, era stata registrata nella passata relazione.

Non si rinvenivano ancora passi concreti nella realizzazione del sistema di controllo interno disegnato dal d.lgs. n. 286/1999, anche se dalle richiamate direttive emerge l'affidamento all'attuale Servizio di controllo interno - SE.C.IN. di compiti tipici del *controllo strategico*. Va anche segnalato come di altro segno sia l'affidamento al medesimo di compiti di supporto ai centri di responsabilità per la realizzazione delle strutture di controllo di gestione.

Per quanto attiene alla materia delle *dismissioni immobiliari*, per quanto si sia messo in moto il complesso meccanismo per l'attuazione del programma *ordinario* ex d.lgs. n. 104/1996 - che costituisce il programma fondamentale e che riguarda complessivamente 39.485 immobili per un valore complessivo di 6.850,63 mld - al 31 dicembre 2000 le unità per le quali è già stato stipulato il rogito sono 1.090 per un valore di 208,38 mld, alle quali si aggiungono le unità per le quali è stato versato l'anticipo da parte degli acquirenti; esse sono 1.167 ed il corrispondente valore degli alloggi (e non, quindi, degli incassi) è di 180,84 mld.

Le previsioni di vendita relative al 2001 appaiono eccessivamente ottimistiche, riguardando, per il primo semestre 15.726 unità per un valore di 2.821,62 mld e, per il secondo semestre 14.477 unità per un valore di 2.685,72 mld.

Per le politiche previdenziali e quelle per l'occupazione si fa rinvio alla relazione sulle politiche sociali dove tali temi vengono approfonditi. Va, comunque, nel presente contesto, notato come l'Amministrazione sarà ancora pesantemente onerata dalla gestione dei *Lavori socialmente utili* che, attraverso le modificazioni apportate al d.lgs. n. 81 del 2000, prima con il decreto-legge n. 346/2000 e poi con la legge finanziaria 388/2000, vedono un'ulteriore prosecuzione ben al di là dei termini (aprile 2001) fissati dal citato d.lgs. n. 81/2001.

Di grande rilevanza è poi sia la riforma degli *Ammortizzatori sociali* sia quella degli *Enti previdenziali*, per entrambe le quali, a parte la limitata portata del d.lgs. n. 38/2000 (che ha riguardato l'I.N.A.I.L.), nel 2000 non si sono avute novità sul piano normativo.

Di ancor più ampio respiro è la *verifica* sulla riforma previdenziale che proprio nel 2001 dovrebbe essere realizzata.

Al riguardo, sarà importante verificare se le nuove strutture, attualmente, previste dal d.P.R. n. 176/2001, entreranno effettivamente a regime, in particolare, la Direzione per gli ammortizzatori sociali e gli incentivi all'occupazione e quella delle politiche previdenziali, quest'ultima nel nuovo contesto del Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali, e se potranno esprimere la necessaria incisività nell'attività di regolazione entrambe, nonché di gestione la prima e di vigilanza la seconda, che a loro compete.

Per ciò che concerne la materia della *Formazione professionale* (e della Formazione continua) non è stata ancora istituita l'*Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale*, prevista dall'art. 88 del d.lgs. n. 300/1999.

Diverso è il discorso che attiene alla materia della cooperazione che non verrà più gestita nel contesto lavoro ed occupazione, ma in quello delle attività produttive. In connessione con tale *distacco* viene ad essere contestualizzato il sistema del volontariato e delle associazioni di promozione sociale.

Va fatto cenno anche all'evoluzione della *Previdenza complementare* che ha costituito oggetto di interesse per la Corte, sia in sede di controllo sulla gestione nell'ambito del programma che ha riguardato la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, sia in sede di certificazione di compatibilità economico-finanziaria del primo contratto collettivo con il quale è stato costituito un *fondo pubblico*: quello per i dipendenti della *Scuola*.

In merito, ancora non appare sufficientemente sostenuto da misure di incentivazione il decollo del sistema che è ancora appesantito dal gran numero di *Fondi preesistenti*, spesso di minima entità, la cui ricognizione si è rivelata particolarmente onerosa per la citata Commissione.

Va, infine, espressa una considerazione positiva per i primi passi nella costruzione di un sistema di indicatori alla quale la stessa Corte ha contribuito trovando riscontro nell'Amministrazione in un approccio che dovrà evolversi nel breve periodo.

## **1. Direttive e programmi.**

### *Le note preliminari.*

Il livello raggiunto dalla programmazione di un'amministrazione va attualmente misurato in base a due strumenti: la *nota preliminare al bilancio di previsione* e la *direttiva* annuale del Ministro, emanata ai sensi degli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29/1993.

Per quanto l'utilizzazione di entrambi gli strumenti non abbia ancora raggiunto, in genere, uno *standard* soddisfacente, come la Corte ha rilevato in occasione dei referti specifici sulle *direttive* dei Ministri, la *nota preliminare* che doveva essere presentata per l'esercizio 2000, aveva rappresentato un punto dolente di particolare rilievo perché era, in pratica, limitata alla "nota tecnica" predisposta dal Ministero del tesoro, determinandosi in tal modo un inadempimento da parte dell'Amministrazione e mancando, quindi, la fissazione degli obiettivi ai quali assegnare le risorse finanziarie.

Per tale ragione, va fatto cenno alla *nota preliminare per il 2001*, proprio al fine di valutare la crescita dell'azione programmatica del Ministero del lavoro.

In primo luogo, è necessario rilevare che la *nota preliminare* del Ministero del lavoro e p.s., risulta, ancora una volta, nell'ambito della Tabella 14 – Stato di previsione della spesa, allegata al disegno di legge del bilancio di previsione per il 2001, come era accaduto nel precedente esercizio, limitata alla *nota tecnica* del Ministero del tesoro.

Mentre nello scorso esercizio l'adempimento, previsto dall'art. 2, comma 4 –quater della legge n. 468/1978, come sostituito dall'art. 1, comma 2 della legge n. 94/1997, era stato effettivamente disatteso dall'Amministrazione, nel caso di specie tale circostanza va riferita ad un disguido, oggetto di apposita nota alla Corte del Capo di Gabinetto del Ministro del lavoro.

In effetti, l'Amministrazione ha provveduto a predisporre (nel luglio 2000) una consistente *nota preliminare* nella quale si nota una particolare attenzione ai profili *organizzativo-strutturali*, sia per una esigenza di rimodulazione dopo il trasferimento della competenza in materia di mercato del lavoro a Regioni ed Enti locali avvenuto in ottemperanza al d.lgs. n. 469/1994, sia per quella di conformare la medesima alla nuova ottica indicata dal d.lgs. n. 300/1999 che prevede la creazione di un Ministero che si occupi di tutta la politica sociale.

Altra normativa di rilevante impatto sull'azione amministrativa è costituita dal d.lgs. n. 80/1999 che ha introdotto il tentativo obbligatorio di conciliazione per le controversie individuali del pubblico impiego.

Profili di grande importanza sono poi quello della *sicurezza sul lavoro*, quello della *lotta alla disoccupazione* e quello della *prevenzione ed emersione del lavoro irregolare e sommerso*.

Gli aspetti accennati non esauriscono le attività di competenza del Ministero, che, per le sue caratteristiche strutturali, dovute ad un disegno di amministrazione ripartita per materia (impiego, previdenza, cooperazione, formazione, rapporti di lavoro, osservatorio sul mercato del lavoro), tranne nel caso della Direzione generale per gli affari generali ed il personale, trovano un facile e diretto riferimento del *Centro di Responsabilità alla funzione-obiettivo*.

Le indicazioni propositive sono dunque, al riguardo, corrispondenti alle linee di attività di settore.

Va sottolineato il tentativo che, nell'ambito della *Cooperazione*, è stato fatto di individuare *indicatori* in grado di misurare l'efficienza dell'azione, nella fattispecie, diretta alla promozione ed allo sviluppo della cooperazione. Tali *indicatori* sono dati dall'incremento percentuale del numero di autorizzazioni per le iniziative in materia rilasciate dalle Associazioni cooperative, che nel primo semestre del 2000 sono state 404 a fronte delle 224 rilasciate nello stesso periodo del precedente esercizio, con un incremento del 70%.

Nel proporsi di estendere la misurazione su tutta la gamma delle attività in materia, l'Amministrazione, per quel che attiene all'*efficacia* dell'azione, rinviene un indicatore nel *numero di nuovi occupati per progetto*, dato questo da rilevarsi da parte degli stessi soggetti attuatori in base ad apposite clausole convenzionali.

Nel 2001 dovranno dispiegarsi gli effetti della nuova sinergia tra sistema informatico (S.I.L.) ed Osservatorio sul mercato del lavoro al quale spettano le elaborazioni delle statistiche in materia. Detta sinergia deriva dalla direttiva del Ministro (del 3.4.2000) con la quale è stato assegnato l'obiettivo di realizzare compiutamente il S.I.L. al Dirigente dell'Osservatorio, il quale riveste anche la qualità di *Responsabile per l'informatica*.

Nelle attese dell'Amministrazione, dovrebbe derivarne una connotazione marcatamente tecnologica in grado di definire l'analisi economica del mercato del lavoro e la valutazione delle politiche occupazionali, anche attraverso l'allineamento dei dati provenienti da altri enti, utilizzando le risorse finanziarie precedentemente assegnate alla Direzione generale per gli affari generali ed il personale.

Nell'ambito della Direzione dell'impiego, di particolare rilievo è il monitoraggio dei fenomeni occupazionali nel Paese in relazione al Piano nazionale per l'occupazione ed in connessione con la Politica dell'U.E. in materia di occupazione.

Va anche considerata, nel quadro della politica dell'immigrazione, l'istituzione ed il funzionamento dell'*anagrafe informatizzata* e dell'*archivio dei lavoratori stranieri*.

Per quanto attiene alla materia della *formazione professionale*, è di attualità la riforma del sistema formativo, in coerenza con l'evoluzione della materia nell'ambito U.E., sia in relazione al Fondo Sociale Europeo, sia con riferimento ai Programmi di iniziativa comunitaria *Occupazione, Adapt ed Equal*.

Nella materia dei *Rapporti di lavoro* si evidenziano sia la materia prioritaria della *Sicurezza sul lavoro*, sia quella delle *Procedure di raffreddamento* che devono precedere la



proclamazione degli scioperi nei servizi pubblici essenziali, nonché quella, già citata, delle controversie individuali di lavoro. Altro aspetto è quello attinente al "Fondo infortuni" al quale spetta di sostenere la ricerca nel campo infortunistico.

L'attività nel settore della *Previdenza* si indirizza a due *obiettivi primari*: il *completamento della riforma del sistema pensionistico* e la *gestione degli ammortizzatori sociali*.

Il quadro così delineato mostra, quindi, uno sforzo, rispetto al passato, di dare contenuti alla *nota preliminare*, ma si rileva il persistere di indicazioni pressoché corrispondenti alla *quota-parte* di *missione* dell'Amministrazione che ogni Centro di Responsabilità deve perseguire.

Mentre si rileva un migliore assetto propositivo per alcuni settori *tecnici* come la *Cooperazione* e l'*Osservatorio sul mercato del lavoro* dal quale ultimo Centro di Responsabilità si attende soprattutto la definizione (piuttosto problematica allo stato) del S.I.L. nonché significative elaborazioni statistiche, non altrettanto può dirsi per la *Previdenza*, nel cui ambito esistono due *priorità* di grande momento come la *Previdenza complementare* ed i *Piani di dismissione immobiliare* degli Enti previdenziali la cui realizzazione è piuttosto dilazionata nel tempo, priorità che non vengono poste nel necessario rilievo nella *nota preliminare*.

Deve tenersi, infatti, conto che anche se non vi è una diretta azione sul fronte della spesa, per l'ultimo aspetto, da parte del Ministero, oltre ad esservi una connessione con la spesa d'intervento, ne risulta comunque implicato l'equilibrio delle gestioni previdenziali e dei bilanci degli Enti.

#### *Le direttive del Ministro.*

La *Direttiva* per l'esercizio 2000, come si è già accennato nella passata relazione, ha il pregio di disegnare un quadro coerente con le norme emanate nel corso del 1999, in particolare la legge 17 maggio 1999, n. 144 (il c.d. *collegato ordinamentale lavoro*), ed il d.lgs. n. 30 luglio 1999, n. 286 con il quale è stato ridisegnato tutto il sistema dei controlli interni.

In tale direttiva, i contenuti più rilevanti sono le indicazioni in materia di impiego, laddove si pone il problema della riforma degli ammortizzatori sociali che passa attraverso fasi problematiche come il c.d. "svuotamento" del bacino degli L.S.U. - Lavori socialmente utili, per passare agli L.P.U. - Lavori di pubblica utilità.

E' questa una materia *fondamentale* che costituisce oggetto di approfondimento nella relazione sulle *politiche sociali* ed, in particolare, quelle *per l'occupazione*.

Altrettanto importanti sono le linee di sviluppo della "Formazione professionale", soprattutto con riferimento al Fondo Sociale Europeo ed ai suoi interventi.

Un'altra materia, peraltro toccata in corso di tempo da direttive di settore, è quella delle *dismissioni immobiliari*, per la quale venivano, generalmente, indicati per il 2000 i primi passi concreti<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> In proposito, va sottolineata l'importanza della direttiva del Ministro con la quale, in data 26 agosto 1999 sono stati indicati i principi ai quali gli Enti previdenziali devono attenersi nella determinazione dei programmi di cessione del patrimonio immobiliare *previa valutazione degli effetti di tali cessioni sui mercati immobiliari locali, anche tenendo conto delle caratteristiche socio-economiche delle diverse aree*.

Gli aspetti più significativi di detta direttiva - che è stata integrata il 31 agosto successivo, escludendo in fase di prima applicazione, gli immobili di pregio - attengono alla *rapida e graduale* attuazione che viene richiesta, alla percentuale minima di patrimonio immobiliare da alienare nella prima fase (non meno del 25%), al richiamo dei principi da osservare nelle procedure, in base alla normativa che regola la materia (d.lgs. n. 104/1996 e legge n. 662/1996).

La direttiva ha posto l'accento sulla preferenza per la vendita *in blocco* dell'immobile, ritenuta economicamente più vantaggiosa, tanto da incentivare l'acquisto *in forma collettiva* delle unità immobiliari per le quali non venga esercitato il diritto di opzione.

Altro aspetto è certamente quello temporale, in considerazione del grave ritardo registrato nell'attività di dismissione del patrimonio immobiliare (non solamente da parte degli enti previdenziali, ma soprattutto, da parte dello Stato).

La direttiva, in proposito, ha indicato la procedura da seguire e le fasi di cui si compone, nonché termini piuttosto

Per quel che attiene alla previdenza, si accenna agli adempimenti previsti dalla citata legge 17 maggio 1999, n. 144 (il c.d. "ordinamentale lavoro"), i quali, *in primis* la definizione degli interventi di politica attiva del lavoro, ma anche il riordino degli enti previdenziali, appaiono di particolare consistenza.

Al riguardo, va detto che la situazione è ancor più complessa per quanto attiene ai primi, come viene descritto nella relazione sulle politiche sociali, mentre non è mutata, rispetto a quanto veniva esposto nella precedente relazione per quel che concerne il secondo aspetto (il riordino degli enti previdenziali), l'unico decreto legislativo emanato in materia è quello riguardante l'I.N.A.I.L., il n. 38 del 23 febbraio 2000, che costituisce una normativa di rilievo per la materia dell'*assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali* e che si occupa anche di aspetti la cui definizione è ancora *in fieri*, come il *danno biologico*.

Per quel che attiene, in particolare, al S.I.L. - Sistema Informativo Lavoro, che è stato già in passato oggetto di indagine, in sede di controllo sulla gestione, da parte della Corte dei conti e che di recente è stato oggetto di ulteriore deferimento alla Sezione del controllo, sempre in tale sede, appare di grande importanza la nuova impronta che l'amministrazione dà nella *direttiva* non solamente al ruolo del S.I.L. ma anche alla sua collocazione.

Viene infatti disposto che il S.I.L. sia connesso funzionalmente all'*Osservatorio sul mercato del lavoro*, Direzione generale questa che, pur indirizzata a compiti importanti di rilevazione e monitoraggio, ha finito sostanzialmente per fruire di apporti esterni, sia per quel che concerne le rilevazioni, sia per gli studi di settore.

Si sottolinea, dunque, tale aspetto, in quanto potenzialmente in grado di offrire idonea collocazione al S.I.L. ed, al tempo stesso, dinamicità all'Osservatorio, ed anche identificazione del "Responsabile del sistema informatico automatizzato" quale previsto dal d.lgs. n. 39/1993 nel Direttore generale titolare dell'"Osservatorio", avviandosi a soluzione, per tale ultimo profilo, l'annoso problema, peraltro esistente in molti ministeri, di un "Responsabile per l'informatica" che, non coincidendo con il titolare di un *Centro di Responsabilità*, non può gestire direttamente risorse finanziarie per il soddisfacimento delle esigenze connesse con il proprio ambito funzionale.

Nell'anticipare un argomento che verrà sviluppato successivamente, si sottolinea come, nell'attuale regolamento di organizzazione, tale opzione viene ad essere istituzionalizzata con la previsione di una Direzione *Reti informative ed Osservatorio del mercato del lavoro*.

Come nella precedente relazione si ritiene opportuno completare il quadro della programmazione con l'analisi della *Direttiva per l'esercizio 2001*.

In primo luogo, si nota come la medesima, in mancanza del regolamento sugli uffici di diretta collaborazione con il Ministro (al momento non ancora in vigore), ponga l'accento sulle funzioni assegnate al *SE.C.IN.*, l'attuale Servizio di controllo interno, al quale è demandato il compito di *provvedere all'analisi della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme alle unità operative dell'Amministrazione e gli obiettivi selezionati, le scelte operative effettuate in relazione alle risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate, identificando gli eventuali fattori ostativi e le ipotizzabili responsabilità*

---

stringenti, sia per la formulazione, da parte degli Enti delle *ipotesi di vendita* delle unità immobiliari (60 giorni dall'emanazione della stessa), sia per i conduttori, ai quali è stato posto un identico termine decorrente dall'*invio* della relativa comunicazione, per esprimere la propria intenzione di acquistare, sia individualmente, sia in forma collettiva, quegli immobili per i quali non era stato esercitato il diritto di prelazione.

Nel sottolineare l'importanza di questo atto di indirizzo, in un momento di *stallo* delle operazioni, va detto che la legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Finanziaria per il 2000) negli articoli dal 2 al 5 si è nuovamente occupata delle dismissioni immobiliari; imprimendo una forte accelerazione al sistema ed indicando una serie di semplificazioni, (l'esonero per l'ente dall'esibizione dei documenti attestanti il diritto di proprietà sull'immobile) ed agevolazioni (la diminuzione del 20% degli onorari dovuti ai Notai) e, per quel che concerne quelle degli Enti previdenziali, ha previsto l'*esercizio di poteri sostitutivi*, da parte del Ministro del lavoro, nel caso di ritardo od inerzia da parte degli Enti previdenziali, nell'attuazione dei programmi.

per la mancata o parziale attuazione degli obiettivi ed indicando, altresì i possibili rimedi.

Si tratta, in sostanza, della configurazione del cosiddetto "controllo strategico" previsto dal d.lgs. n. 286/1999 e se ne trae conferma dall'assegnazione di compiti di supporto alle Direzioni generali al fine di realizzare le strutture di *controllo di gestione* secondo le indicazioni del medesimo decreto legislativo.

Vengono poi individuate tre priorità per l'attività del SECIN in relazione:

- a) alla verifica del grado di miglioramento e potenziamento dell'attività ispettiva ed, in particolare, di quella attinente alla *prevenzione e sicurezza sul lavoro*, in coerenza con la strategia d'intervento delineata nel *Piano straordinario per la sicurezza sul lavoro*, approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 maggio 2000;
- b) alla verifica dell'attuazione delle attività progettate per la messa in esercizio del S.I.L. (Sistema Informativo Lavoro);
- c) alla verifica del grado di attuazione degli interventi di competenza dell'*Ufficio centrale per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori*, nel settore della formazione, nonché nell'ambito della strategia europea sull'occupazione e dell'utilizzo del Fondo Sociale Europeo per il periodo 2000-2006 (che corrisponde all'attuale programmazione dei *fondi strutturali*).

Dette priorità appaiono sicuramente in linea sia con l'apporto che la struttura deve dare all'organo di indirizzo politico sul piano strategico, sia con le esigenze dell'Amministrazione, ma costituiscono anche compiti di particolare rilievo che rendono necessaria la costruzione di un idoneo sistema di *indicatori* per ognuna delle materie indicate.

Collegata a tali assegnazioni, e, comunque, all'attività generale del S.E.C.I.N., è la cura dell'accesso alle informazioni attraverso il S.I.L. nei cui confronti, come si è già detto, esiste comunque una vera e propria attività di verifica.

Continuando l'analisi degli obiettivi assegnati ai *Centri di Responsabilità* dell'Amministrazione, va segnalato, in generale, come gli stessi abbiano una valenza sostanzialmente ricognitiva dei compiti normativamente attribuiti alla competenza delle corrispondenti strutture.

Mentre l'indicazione effettuata per la Direzione generale degli affari generali e del personale appare piuttosto generica ed orientata soprattutto ad una migliore qualificazione del personale e ad un più adeguato dimensionamento della dotazione organica, senza far cenno ad aspetti ancora attuali, indicati nella *Direttiva 2000*, quella diretta alla Direzione generale dei rapporti di lavoro, costituisce un elenco di adempimenti di regolazione amministrativa conseguenti alle norme in vigore in materia di sicurezza<sup>2</sup>.

In materia di *riordino degli ammortizzatori sociali*, settore questo di grandissimo rilievo e per il quale si rinvia all'analisi effettuata nella relazione *sulle politiche sociali*, si rinviene l'attribuzione, al dirigente generale che presiede il Comitato tecnico Cassa integrazione guadagni, di compiti diretti *all'individuazione di una sede per la valutazione strategica dell'insieme degli incentivi occupazionali e degli ammortizzatori e, soprattutto, del loro impatto sui comportamenti delle imprese interessate ai provvedimenti, nonché all'individuazione di uffici dirigenziali di secondo livello che consentano di tener distinti, ai fini di una loro più puntuale gestione strategica, i diversi istituti di competenza generale, quali mobilità, cassa integrazione straordinaria, contratti di solidarietà, etc....*

La predetta assegnazione di obiettivi che si riconduce, essenzialmente, a compiti di studio, è legata alla creazione della nuova Direzione generale *per gli ammortizzatori sociali e gli incentivi all'occupazione*, che viene prevista dal nuovo regolamento, di cui si parla di

<sup>2</sup> Il d.lgs. n. 626/1994 in materia di sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro, il d.lgs. n. 494/1996 con le modifiche apportate dal d.lgs. n. 528/1999 relativo ai cantieri temporanei e mobili, il d.lgs. n. 277/1991 ed il d.lgs. n. 230/1995 con le modifiche apportate dal d.lgs. n. 241/2000, in materia di radioprotezione.

seguito, nella parte dedicata all'*Analisi dell'organizzazione*, sostanzialmente coevo alla direttiva (entrambi sono stati emanati alla fine di marzo del corrente anno).

A prescindere dalla constatazione che non si tratti, dunque di compiti operativi e che l'individuazione delle strutture alle quali preporre dirigenti di seconda fascia, costituisce oggetto, come previsto dall'art. 6 del regolamento, di apposito atto amministrativo di natura non regolamentare, da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 4-bis, lettera e) della legge 23 agosto 1988, n. 400, va notato quanto rilevante sia la carenza conoscitiva dell'Amministrazione su di una materia di importanza definita in precedenza *fondamentale*, tanto da rendere necessaria la citata ricognizione.

La Direzione generale *della previdenza e assistenza sociale* viene chiamata ad una serie di compiti di regolazione, previsti dalla legge 23 dicembre 2000 n. 388 (Finanziaria per il 2001) soprattutto sul fronte contributivo, in relazione alla *totalizzazione dei periodi assicurativi*, alla predisposizione del regime sanzionatorio, all'imposizione dei contributi previdenziali per i redditi di collaborazione coordinata e continuativa, collegata all'imposizione fiscale dei medesimi redditi, nonché ad altri aspetti, sempre in materia contributiva, legati al regime di riduzione previsto per il settore edile ed al tasso di interesse di differimento per i contributi dovuti da artigiani ed esercenti attività commerciali, di età inferiore ai 32 anni che si iscrivono per la prima volta alle singole gestioni.

La medesima direzione generale è fortemente impegnata, sul fronte delle *dismissioni immobiliari*, a vigilare, monitorare e ad accelerare le procedure sui tre distinti *Piani di dismissione*:

- a) *Piano di dismissione straordinario ex articolo 7 della legge n. 140/1997;*
- b) *Piano di dismissione straordinario ex art.2, comma 1 della legge finanziaria 2000;*
- c) *Piano di dismissione ordinaria.*

Estremamente sintetica è l'assegnazione di obiettivi per la Direzione della cooperazione, che verrà assorbita nel Ministero delle attività produttive:

- a) *arricchimento delle occasioni d'incontro tra le forze lavoro giovanili e l'autoimprenditoria cooperativa;*
- b) *iniziative d'impresa cooperativa nelle aree territoriali maggiormente svantaggiate.*

Obiettivi questi non solamente estremamente vaghi ma che attengono ad attività di promozione che non costituiscono certamente la principale missione della Direzione, attualmente impegnata a ristrutturare tutto il sistema dell'*Ispezione alle cooperative*.

In tale contesto, la direttiva raggiunge il suo livello *minimale*, ma anche per le altre direzioni non si sfugge alla tecnica di elencare adempimenti previsti dalle norme in vigore.

Importante appare l'impegno, per la Direzione generale *per l'Osservatorio sul mercato del lavoro*, la quale è fortemente onerata sul piano della realizzazione del S.I.L., di implementare un nuovo sistema statistico, tale da integrare l'informazione sul mercato del lavoro, e di predisporre *indicatori congiunturali sul mercato del lavoro*.

La Direzione *per l'Impiego* ha soprattutto una grande area evolutiva sul piano del monitoraggio, che va dagli LSU all'attività dei servizi per l'impiego; nel primo caso si tratta di una carenza sottolineata e ribadita anche nella relazione sulle politiche sociali relativa all'esercizio 2000.

Di grande rilievo è anche l'attività nel campo dell'*immigrazione* e quella di regolazione per nuovi istituti come *mediazione e lavoro temporaneo*.

L'Ufficio centrale per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori, in attesa dell'istituzione dell'*Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale*, prevista dall'art. 88 del d.lgs. n. 300/1999, è chiamato ad affinare la sua organizzazione, secondo le linee comunitarie che stabiliscono la separazione tra strutture di gestione, di pagamento e di controllo degli interventi, e, se da un lato è impegnato nella riforma del sistema formativo e nella sua sperimentazione, dall'altro deve svolgere, sul piano operativo, le attività connesse alla

realizzazione della programmazione comunitaria e dei progetti *in itinere*.

Di rilievo è la costituzione di una *task-force* chiamata a monitorare, ai fini della chiusura degli interventi inseriti nella programmazione del Fondo sociale europeo 94-99, l'andamento dei flussi finanziari mediante:

- *il controllo mensile dei livelli di spesa;*
- *l'assistenza tecnica ai soggetti beneficiari per il migliore e veloce utilizzo delle risorse;*
- *l'individuazione di programmi specifici per intensificare l'attività di verifica amministrativo-contabile degli ispettori.*

Nell'ambito delle attività connesse con la programmazione 2000-2006, va sottolineata quella concernente la realizzazione di un nuovo modello di gestione, secondo l'art. 39 del Regolamento generale 1260/99 ed i regolamenti specifici, con l'obiettivo di fornire *linee-guida* sia per le regioni sia per le altre amministrazioni titolari di forme di intervento.

In conclusione, a parte alcuni aspetti che si sono posti in rilievo, la Direttiva per l'esercizio 2001 non sembra aver mantenuto, sul piano delle indicazioni di priorità, quel livello di crescita che si era riscontrato in passato, ed appare meno incisiva rispetto a quella per l'esercizio 2000.

In effetti, tale valutazione tiene conto della sostanziale mancanza di monitoraggio per settori di grande rilievo per la collettività, attività questa che è alla base di una consapevole programmazione strategica.

La Direttiva non è ancora dunque uno strumento di programmazione effettiva dell'azione amministrativa che è ancora legata agli adempimenti indicati dalla normativa e dagli atti di regolazione amministrativa, ma, soprattutto, ed è questo il dato al quale porre la dovuta attenzione, mostra un'involuzione anche rispetto al recente passato.

## **2. Analisi dell'organizzazione.**

### *2.1 Il regolamento di organizzazione: rapporti con l'attuale configurazione del Ministero.*

Con il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176 è stato emanato il regolamento, ai sensi degli artt. 45 e seguenti del d.lgs. n. 30 luglio 1999, n. 300, la cui portata - dopo l'emanazione del decreto-legge 12 giugno 2001, n. 217, con il quale è stato, nuovamente, istituito il Ministero della sanità - è stata concentrata sulle due aree che ricomprendono le peculiari competenze dei Ministeri del lavoro e degli affari sociali: *Politiche del lavoro e dell'occupazione e Tutela dei lavoratori e Politiche sociali e previdenziali*, inquadrare, rispettivamente, nel *Dipartimento per le politiche del lavoro e dell'occupazione e tutela dei lavoratori*, e nel *Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali*.

Al riguardo, va detto che il disegno attuativo delle strutture ministeriali non appare univoco, ma caratterizzato da una puntuale ricognizione dell'esistente, piuttosto che da una effettiva valorizzazione delle funzioni proprie. Ciò, in particolare, vale per la materia dell'occupazione e della previdenza.

A ciò si aggiunge che, mentre il *nucleo* Lavoro, che, senza la materia della *Cooperazione*, passata al *Ministero delle attività produttive* e quella della *Previdenza* che passa al *Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali*, corrisponde sostanzialmente al *Dipartimento per le politiche del lavoro*, si struttura su solo cinque direzioni generali (*Impiego, orientamento e formazione, Ammortizzatori sociali ed incentivi all'occupazione, Tutela delle condizioni di lavoro, Reti informative ed Osservatorio del mercato del lavoro ed Affari generali, risorse umane e attività ispettiva*), Il *Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali* assume una rilevanza analoga all'originario *Dipartimento per gli affari sociali* e ricomprende sette direzioni generali (*Gestione del fondo nazionale per le politiche sociali ed affari generali, Tematiche familiari e sociali e tutela dei diritti dei minori, Diffusione delle conoscenze e delle informazioni in merito alle politiche sociali, Prevenzione e recupero delle tossico dipendenze e osservatorio*

*permanente per la verifica dell'andamento del fenomeno delle droghe e tossico dipendenze, Volontariato, associazionismo sociale e politiche giovanili, immigrazione e politiche previdenziali*<sup>3</sup>.

Il disegno, oltre che all'accorpamento delle strutture centrali, dovrebbe risultare coerente al complesso processo di attribuzione di funzioni e risorse alle autonomie disegnato in base al d.lgs. n. 469/1997 (in materia di mercato del lavoro) ed al corrispondente ruolo di indirizzo, coordinamento e programmazione attribuito al livello centrale.

Un aspetto peculiare è poi quello che attiene all'istituzione di una *Conferenza permanente dei Capi dei Dipartimenti* alla quale è affidato il compito di coordinare le attività comuni e di formulare proposte al Ministro al fine di predisporre gli indirizzi generali del ministero (nell'ambito soprattutto della Direttiva del Ministro).

Scendendo nel dettaglio della disciplina recata dal regolamento, si individua una forte aggregazione, nell'ambito del *dipartimento per le politiche del lavoro, dell'occupazione e della tutela dei lavoratori*, delle materie dell'*impiego* e della *formazione*.

Tale scelta è legata all'istituzione dell'*Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale*<sup>4</sup>, prevista dall'art. 88 del d.lgs. n. 300/1999, in quanto l'attività ora intestata all'*Ufficio centrale per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori*, che costituisce una direzione generale del Ministero del lavoro, dovrebbe passare a detta Agenzia e, pertanto, al nuovo Ministero verrebbe mantenuto un ruolo di vigilanza e regolazione sulla materia; viene anche mantenuta la vigilanza sull'IS.FO.L. e da ciò si trae conferma di un disegno che vede, in materia di formazione, una sinergia fra Agenzia ed Ente, come, del resto, finora è avvenuto tra *Ufficio centrale per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori* e l'Ente medesimo.

Appare naturale, inoltre, lo stretto collegamento della politica dell'impiego con quella della formazione, concentrandosi sostanzialmente in un unico ambito le cosiddette *politiche attive per l'occupazione*.

Tale scelta appare parzialmente coerente con quella di istituire una direzione generale *per gli ammortizzatori sociali e gli incentivi all'occupazione*, in quanto, come era stato sottolineato nella passata relazione e ribadito nell'attuale, nella parte dedicata alle *politiche per l'occupazione*, sussistono forti perplessità, in base alle esperienze maturate in materia, sulla validità della coesistenza di due diverse tipologie di strumenti che perseguono differenti finalità.

In realtà, va probabilmente ridefinito il concetto stesso di *ammortizzatore sociale* o, perlomeno, fatta chiarezza su quali strumenti debbano essere fatti rientrare in tale definizione.

L'esempio dei *Lavori socialmente utili* appare calzante, al riguardo, poiché tale strumento, sulla cui ulteriore persistenza ci si sofferma nella relazione sulle *Politiche sociali*, non viene considerato un *ammortizzatore sociale* in senso stretto - in quanto orientato, nella sua configurazione d'origine, a risultati produttivi, sui quali, peraltro, mancano analisi gestionali sull'*economicità, efficienza ed efficacia* dello strumento - ma le stesse difficoltà incontrate nello *svuotamento del bacino degli L.S.U.* indicano come ormai esso abbia assunto caratteri analoghi.

In sostanza, con riferimento al regolamento, se da un lato, appare evidente l'esigenza di affrontare in termini incisivi ed unitari la materia degli *ammortizzatori sociali*, che ancora non vede la riforma più volte annunciata, dall'altro sembra opportuno operare una distinzione tra i primi e gli *incentivi all'occupazione* i quali dovrebbero rientrare nelle *politiche attive* alle quali si è fatto cenno in precedenza.

E' pur vero che la suddivisione operata nell'ambito del *Dipartimento per le politiche del*

<sup>3</sup> Va segnalato che nel recente percorso di riorganizzazione degli apparati, con D.P.C.M. 24 ottobre 2000 è stata dettata l'organizzazione del Dipartimento affari sociali (sino al trasferimento ad altra amministrazione ai sensi dell'art. 45 del d. lgs. n. 300/1999, ora intervenuto).

<sup>4</sup> Alla quale è affidata la realizzazione di un sistema che integri le esperienze e le attività, al momento, gestite da Ministero del lavoro e Ministero della pubblica istruzione.

*lavoro sembra attribuire alla Direzione per l'impiego, l'orientamento e la formazione il livello macro, quello dell'esplicazione della funzione di policy ed alla direzione degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione l'attività di gestione degli strumenti che attengono, evidentemente, sia all'ambiente "ammortizzatori sociali" sia a quello "incentivi all'occupazione" ed, in particolare dei tre fondi previsti dalla legge n. 19 luglio 1993, n. 236: il fondo per l'occupazione, il fondo per lo sviluppo ed il fondo per gli interventi a sostegno dell'occupazione.*

Mentre le altre due direzioni del dipartimento sostanzialmente corrispondono alla situazione attualmente esistente, in particolare, con il consolidamento, in capo al Direttore dell'Osservatorio sul mercato del lavoro, delle funzioni di Responsabile del S.I.L. - Sistema Informativo Lavoro, già attribuitegli *ad personam*, nel nuovo contesto della direzione generale per le reti informative e per l'Osservatorio sul mercato del lavoro e la conferma delle funzioni, attualmente intestate alla direzione generale per i rapporti di lavoro, alla nuova direzione per la tutela delle condizioni di lavoro, per la quinta direzione del dipartimento, quella degli affari generali, risorse umane ed attività ispettiva, con il decreto-legge n. 217/2001, appaiono superati i problemi di compatibilità con il disegno complessivo del nuovo Ministero.

Le competenze di questa direzione avrebbero, infatti, riguardato i due dipartimenti oggetto della specifica disciplina del regolamento: quello per le politiche del lavoro e dell'occupazione e tutela dei lavoratori e quello per le politiche sociali e previdenziali e non i due dipartimenti provenienti dal Ministero della sanità.

Va detto che tale assetto è comunque sintomatico di una vischiosità del sistema amministrativo che metabolizza con estrema difficoltà il sistema dei Centri di Responsabilità, che è stato introdotto dalla legge n. 94 e dal d.lgs. n. 279 del 1997, e dal quale discende un intimo collegamento tra complesso di risorse ed obiettivi assegnati al Centro di Responsabilità, il cui titolare è un dirigente *di prima fascia* e che, dunque, corrispondono alle direzioni generali.

Va infine considerato che una funzione di estrema importanza come quella dell'attività di regolazione e vigilanza della materia previdenziale, che costituisce un elemento fondamentale del sistema economico complessivo del Paese, trova collocazione come *settima* direzione generale nel dipartimento che solo nominalmente mette sullo stesso livello le politiche sociali e quelle previdenziali ma che, nelle opzioni perseguite, privilegia evidentemente le prime.

Riaffiora, anche in questo contesto, il noto tema della distinzione tra *assistenza e previdenza*, che vede, ancora una volta, non solamente prevalere la prima, la qualcosa potrebbe rappresentare una scelta governativa, ma mantenere la seconda in un ambiente *ibrido* che ha in passato comportato e comporta tuttora patologie per le gestioni previdenziali.

## 2.2 Il Servizio di controllo interno.

Nella passata relazione era stata sottolineata la fase, problematica, in cui si trovava il servizio di controllo interno del Ministero del lavoro - SE.C.IN. , a causa della mancanza di un programma di attività che costituisse un punto di riferimento costante per le analisi di gestione ad esso istituzionalmente richieste.

Si era anche fatto cenno alla vischiosità del rapporto con le Direzioni generali, gli attuali Centri di Responsabilità del Ministero, fenomeno questo piuttosto diffuso nell'esperienza complessiva dei Servizi di controllo interno anche per la mancanza di un reale approccio al controllo di gestione da parte di queste.

In pratica, nel corso del 1999, in attesa del regolamento attuativo degli uffici di diretta collaborazione al Ministro, nel cui ambito dovrebbe collocarsi il *controllo strategico* previsto dal d.lgs. n. 286/1999, l'attività del Servizio aveva assunto caratteri prossimi a quella ispettiva, in un'accezione impropria della funzione rivestita<sup>5</sup>.

<sup>5</sup>I migliori risultati erano stati, infatti, conseguiti attraverso l'intervento diretto del Servizio nello svolgimento di indagini conoscitive direttamente richieste dall'organo di indirizzo politico, come si è potuto verificare con riguardo agli accertamenti svolti: