

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. CCVIII
n. 13

RELAZIONE

SULLO STATO DELLA SPESA, SULL'EFFICACIA
NELL'ALLOCAZIONE DELLE RISORSE E SUL GRADO DI
EFFICIENZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA SVOLTA
DAL MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE
POLITICHE SOCIALI

(Anno 2008)

(Articolo 3, comma 68, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni)

Presentata dal Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali

(SACCONI)

—————
Comunicata alla Presidenza il 23 settembre 2009
—————

La nuova agenda politica e la rilevante ridefinizione delle competenze, delle funzioni e delle posizioni di responsabilità hanno prodotto nel corso dell'anno 2008 significativi riflessi sull'apparato amministrativo di questa Amministrazione cui debbono aggiungersi, per completezza del quadro economico sociale di riferimento, le gravi conseguenze della crisi economica e finanziaria. Deve, dunque, essere preliminarmente ricordato come i primi mesi dell'anno 2008 siano stati caratterizzati dalla crisi politica e dalla conseguente anticipata conclusione della legislatura. Inoltre, in coerenza con quanto previsto dalla legge finanziaria per l'anno 2008, il decreto legge 16 maggio 2008, n. 85, recante "Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'art. 1, commi 376 e 377 della legge 24 dicembre 2007, n. 244" e convertito, con modificazioni, con la legge 14 luglio 2008, n. 121, nella revisione delle competenze e del numero dei Ministeri, ha previsto l'unificazione in un'unica struttura dei Ministeri del lavoro e della previdenza sociale, della salute e della solidarietà sociale, configurando un nuovo assetto organizzativo finalizzato a garantire una direzione unitaria delle materie oggetto di intervento dell'Amministrazione.

Nella realizzazione di questo disegno riorganizzativo, accanto a disposizioni immediatamente applicabili, il legislatore ha – opportunamente - previsto la permanenza dei precedenti rispettivi regolamenti di organizzazione fino all'adozione di quello che dovrà recare norme sull'organizzazione del nuovo Dicastero del lavoro, della salute e delle politiche sociali. L'istituzione del nuovo Ministero ha, immediatamente, determinato il superamento di talune funzionalità caratterizzanti l'assetto precedente per ciò che attiene ai rapporti tra il Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed il Ministero della solidarietà sociale, come è riscontrabile con il termine del c.d. avvalimento.

Sono state poste in essere, quindi, le attività per la verifica degli obiettivi strategici assegnati ai Centri di responsabilità amministrativa stante anche l'immediata e corposa modifica del quadro normativo di riferimento per l'attività di molte Direzioni generali degli ex Ministeri del lavoro e della previdenza sociale e della solidarietà sociale, determinatasi per l'effetto delle norme introdotte con il decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito con la legge 6 agosto 2008, n. 133. Nello specifico si ricordano, a titolo esemplificativo, le nuove norme in materia di adempimenti di natura formale nella gestione del rapporto di lavoro, di tenuta dei relativi documenti, di modifica alla disciplina in materia di orario, l'abolizione degli indici di congruità e la previsione di modifiche alla normativa in materia di Testo Unico sulla salute e la sicurezza dei lavoratori. Deve essere, inoltre, ricordata l'introduzione di poco successiva della c.d. *social card*.

Per queste ragioni è stato necessario apportare significative rimodulazioni alle direttive dei precedenti Ministri mediante l'emanazione di una nuova direttiva ministeriale unitaria nel mese di ottobre 2008. Inoltre, a seguito dell'accorpamento in un unico Dicastero di tre autonomi comparti (lavoro, salute e solidarietà sociale), l'Amministrazione si è impegnata nella definizione di linee strategiche di azione che, avviate nel presente contesto, caratterizzato dalla compresenza di Direzioni generali e Dipartimenti quali Centri di responsabilità amministrativa, dovranno essere sviluppate esplicando piena efficacia e coerenza nell'ambito del futuro assetto dipartimentale della struttura.

Inoltre, in data 25 luglio 2008, è stato emanato l'atto di indirizzo, con il quale sono state definite dal Ministro le priorità politiche da perseguire nel corso del 2009 e che si sono ulteriormente precisate nella direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione del corrente anno, in ragione dell'evoluzione del quadro congiunturale legato all'attuale crisi finanziaria ed economica.

In occasione della elaborazione della nota preliminare al bilancio di previsione per l'anno 2009 è stato avviato un lavoro di ridenominazione dei programmi e delle attività del nuovo Dicastero e un'analitica ricognizione della programmazione strategica, anticipando nel citato documento un assetto organizzativo caratterizzato da una struttura di tipo dipartimentale articolata conformemente alle previsioni razionalizzatrici di cui al citato decreto legge 112. E' con tale struttura, infatti, che la legge di bilancio per l'anno 2009 articola le risorse finanziarie disponibili. Parimenti, nel corso della gestione 2008 si sono registrati i tagli alle dotazioni finanziarie dei capitoli di pertinenza dell'Amministrazione e si è provveduto all'effettuazione delle rimodulazioni compensative nei termini indicati dalla legge e secondo le indicazioni fornite dalla Ragioneria Generale dello Stato.

Il Dicastero, quindi, nel mese di dicembre 2008, ha provveduto a diramare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri lo schema di Decreto del Presidente della Repubblica, contenente il regolamento di riorganizzazione dell'Amministrazione per Dipartimenti, quali Centri di responsabilità amministrativa, secondo le previsioni normative del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Il processo di riorganizzazione in atto tiene conto, altresì, delle misure di razionalizzazione in materia di organizzazione e di personale previste dal già citato decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito con la legge 6 agosto 2008, n. 133, in considerazione della sensibile riduzione degli stanziamenti di bilancio, con ripercussioni anche sui profili organizzativi dell'apparato periferico, in relazione alle previsioni del comma 3, dell'art. 74 della legge citata.

Con riferimento alle attività di monitoraggio svolte nel corso del 2008 sono state concluse le verifiche circa il grado di realizzazione degli obiettivi assegnati ai diversi Centri di responsabilità amministrativa dalle direttive generali annuali per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2008 dei settori "lavoro", "salute" e "politiche sociali" (direttiva 8 febbraio 2008 del Ministro del lavoro e della previdenza sociale; direttiva 7 gennaio 2008 del Ministro della salute; direttiva 23 gennaio 2008 del Ministro della solidarietà sociale), tenendo conto delle diverse caratteristiche delle linee programmatiche e delle metodologie di monitoraggio utilizzate, derivanti dalle specifiche autonomie gestionali di ciascuna e della particolare complessità del momento.

Sono state considerate, altresì, anche ai fini valutativi delle performance operative, le rimodulazioni di alcuni obiettivi intervenute a seguito del mutato contesto politico e normativo di riferimento ed in linea con la programmazione del nuovo Governo, che sono state approvate con DM 15 ottobre 2008, nonché le particolari criticità collegate all'avvicendamento dei dirigenti apicali presso alcuni Centri di responsabilità e a connessi delicati processi di revisione di sistemi gestionali.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

DISTRIBUZIONE 2007 E 2008 DEL PERSONALE PER TIPOLOGIA DI CONTRATTO E PER FASCIA RETRIBUTIVA

SETTORE LAVORO E SOLIDARIETÀ SOCIALE

Area	Fascia retributiva	part time		full time		Totale		Retribuzione media (al lordo degli oneri a carico dello Stato) alla fine dell'anno di riferimento	
		2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
III AREA	R.E.	0	0	2	0	2	0	€ 51,086,72	-
	F5	28	25	310	285	338	310	€ 42,853,32	€ 43,083,52
	F4	32	30	347	335	379	365	€ 40,524,93	€ 40,741,57
	F3	168	171	2.644	2.814	2.812	2.985	€ 37,107,29	€ 37,306,61
	F2	0	0	1	1	1	1	€ 35,234,30	€ 35,409,88
	F1	99	107	1.028	1.007	1.127	1.114	€ 33,640,04	€ 33,759,09
II AREA	F4	119	123	775	749	894	872	€ 32,132,72	€ 32,248,97
	F3	91	91	782	770	873	861	€ 30,663,31	€ 30,808,23
	F2	103	96	855	843	958	939	€ 28,686,68	€ 28,856,44
	F1	25	26	394	387	419	413	€ 27,378,90	€ 27,500,83
I AREA	F2	4	4	20	19	24	23	€ 25,824,59	€ 25,924,00
	F1	13	12	17	20	30	32	€ 23,837,52	€ 24,215,83
Totale		682	685	7.175	7.230	7.857	7.915		

DISTRIBUZIONE 2007 E 2008 DEL PERSONALE PER TIPOLOGIA DI CONTRATTO E PER FASCIA RETRIBUTIVA

SETTORE SALUTE

Area	Fascia retributiva	part time		full time		Totale		Retribuzione media (al lordo degli oneri a carico dello Stato) alla fine dell'anno di riferimento	
		2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
III AREA	R.E.								
	F5		1	6	5	6	6	€ 31.410	€ 31.567
	F4	5	6	90	93	95	99	€ 29.712	€ 29.859
	F3	16	16	314	296	330	312	€ 27.091	€ 27.225
	F2			9	8	9	8	€ 25.462	€ 25.589
	F1	11	10	182	200	193	210	€ 24.679	€ 24.801
II AREA	F4	1	1	6	6	7	7	€ 23.758	€ 23.877
	F3	34	32	504	529	538	561	€ 22.559	€ 22.671
	F2	11	14	240	250	251	264	€ 21.116	€ 21.222
	F1	2	2	119	116	121	118	€ 19.988	€ 20.089
I AREA	F2			5	5	5	5	€ 19.434	€ 19.533
	F1			2	2	2	2	€ 18.824	€ 18.919
Totale		80	82	1477	1510	1557	1592		

STATO DI ATTUAZIONE DELLE DIRETTIVE MINISTERIALI - ART. 68, COMMA 1, LETT. A) DELLA LEGGE 24 DICEMBRE 2007, N. 244.

L'Amministrazione annualmente esprime, attraverso lo strumento della direttiva generale del Ministro, la propria azione programmatica, individuando obiettivi sia di carattere strategico che di tipo strutturale, nel rispetto delle previsioni di cui all'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286. Tale programmazione costituisce, tuttavia, solo una parte di un'attività più complessa e generale e, dunque, non esaurisce la totalità delle competenze e delle disponibilità finanziarie riconosciute al Dicastero.

Lo sviluppo negli anni dello strumento della direttiva, quale modalità razionalizzatrice della pianificazione, ha consentito di fare programmazione in modo più coordinato, consentendo l'individuazione di specifici programmi e progetti soggetti ad una più mirata azione di verifica e all'onere di referto, permettendo di destinare risorse, finanziarie e non, ricorrendo anche ad elementi di misurazione (indicatori) idonei a valutare i risultati conseguiti.

Come accennato in precedenza, nel 2008 i tre comparti dell'Amministrazione sono stati assoggettati a tre differenti direttive ministeriali. Ne consegue che per ciascuno dei settori sono state individuate specifiche priorità politiche che, di seguito, si riportano in separate sezioni, unitamente ad un quadro riassuntivo dei risultati conseguiti nel corso dell'anno.

SETTORE LAVORO

La direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2008 individuava le seguenti priorità politiche:

1. incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro.
2. potenziare gli interventi volti a contrastare il lavoro nero ed irregolare e sviluppare contestualmente gli strumenti per l'emersione del sommerso.
3. definizione della normativa di settore e sviluppo degli strumenti finalizzati al pieno esercizio del diritto dei cittadini alla tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro.
4. interventi per migliorare e razionalizzare il sistema pensionistico in un quadro di sostenibilità, equità ed efficienza.
5. sviluppo delle politiche intersettoriali.

Al termine del processo di monitoraggio condotto sugli obiettivi programmati, i principali risultati dell'Amministrazione si riassumono sinteticamente nelle sottostanti osservazioni.

Tutta l'attività del comparto lavoro si è svolta attuando non solo gli obiettivi strategici della direttiva annuale del Ministro, ma più in generale le attività – anche di carattere ordinario – caratterizzanti le competenze specifiche in materia giuslavoristica.

D'altra parte, l'emergenza economico – produttiva, cui ha fatto da pesante riscontro una forte contrazione della domanda di lavoro, ha comportato un rilevante impegno volto a tutelare l'occupazione nel suo complesso, anche attraverso adeguate forme di tutela e di sostegno al reddito ed il potenziamento dello strumento, anche in deroga, della Cassa integrazione guadagni.

Tutto il processo di mediazione dei conflitti è stato condotto attraverso l'espletamento di controversie collettive volte ad individuare soluzioni conciliative nel quadro delle forti crisi occupazionali che hanno segnato in modo drammatico il 2008. E si è trattato di attività rilevanti, dagli effetti deflattivi particolarmente evidenti.

Ulteriore fronte di ammodernamento è costituito dalla formazione professionale, per la quale si è operato il potenziamento degli strumenti formativi e dei percorsi di apprendimento, in vista dell'accrescimento delle referenze e delle conoscenze. Si tratta di interventi ed azioni volte a promuovere attività di aggiornamento continuo e a sviluppare tecnologia e concorrenzialità sotto il profilo delle eccellenze e della qualità. Ciò richiede un uso mirato di risorse finanziarie nazionali ed europee. E proprio in tali procedure sono stati dettati, con direttiva ministeriale del 22 gennaio 2009, specifici principi di razionalizzazione, coordinamento ed integrazione di tali disponibilità finanziarie, nell'intento di rafforzare i profili di governance e di controllo dell'Amministrazione in relazione all'esercizio e all'allocazione ottimale dei predetti fondi e nei confronti degli enti strumentali che collaborano, con l'Amministrazione, all'attuazione dei relativi programmi.

Si è, altresì, intervenuto sul fronte dello sviluppo informatico all'interno dell'Amministrazione, e non solo. A tal fine sono state messe a punto procedure informatiche utili alla gestione, sono stati individuati strumenti informativi volti a potenziare i canali divulgativi con l'utenza e sono state implementate forme di interconnessione con le banche dati di altre amministrazioni. In sintesi, si cerca di estendere le modalità tecnologiche e il linguaggio informatico nell'uso corrente della prassi amministrativa e nel rapporto con l'esterno, per facilitare, velocizzare e potenziare la capacità di risposta e di dialogo dell'Amministrazione, secondo quanto richiesto anche dalle recenti direttive del Ministro della pubblica amministrazione e dell'innovazione.

Nel corso del 2008 è proseguita l'azione di vigilanza dell'Amministrazione, anche attraverso iniziative mirate alla razionalizzazione e alla efficientizzazione dell'attività ispettiva del Ministero, nel tentativo di rendere i profili del controllo, unitamente a quelli della prevenzione, due momenti qualificanti le competenze del Ministero nel delicato settore dell'occupazione e della regolazione della domanda e offerta del lavoro. I campi di intervento dove maggiore si è incentrato l'impegno del personale ispettivo sono stati quelli del lavoro nero e della salute e sicurezza, da considerarsi situazioni ad alto rischio ed a forte impatto sociale.

Importante è stata l'attività di *governance* avviata dal Ministero nei confronti degli enti vigilati (INPS, INAIL ecc.) e strumentali (ITALIA LAVORO S.p.A., ISFOL), attraverso l'intensificazione di forme di raccordo tra il Dicastero e gli enti stessi ed un'attenta verifica sui progetti affidati. Particolare attenzione è stata dedicata alle gestioni delle casse, privatizzate e non, in considerazione dell'importanza che il "settore previdenza" riveste nell'ambito del bilancio dello Stato.

SETTORE SALUTE

La direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2008, emanata in data 7 gennaio 2008 del Ministro della salute, assegnava alle strutture Dipartimentali i seguenti obiettivi strategici in attuazione delle priorità politiche individuate nell'anno di riferimento:

1. Adottare iniziative per la tutela della salute finalizzate, in particolare, a definire linee strategiche per la prevenzione ed il controllo del rischio clinico, ad assicurare una maggiore omogeneità sul territorio nazionale, per quantità e qualità, delle prestazioni sanitarie, a monitorare gli interventi posti in essere per le non autosufficienze, a rafforzare la sicurezza alimentare, ad implementare l'attività di sorveglianza epidemiologica.
2. Adottare iniziative volte ad assicurare l'ammodernamento del sistema sanitario nazionale ed, in particolare, l'ammodernamento delle strutture ospedaliere, il riordino del settore delle farmacie, la riforma degli ordini professionali anche al fine di garantire un accesso più adeguato alle giovani generazioni nonché l'ulteriore sviluppo del NSIS in aderenza con quanto stabilito nel PSN 2006-2008 e nelle diverse intese Stato-Regioni.
3. Effettuare specifiche campagne di sensibilizzazione della popolazione in settori di particolare interesse per la tutela della salute e adottare iniziative per promuovere il ruolo dell'Italia in ambito internazionale.
4. Promuovere una maggiore efficienza dell'Amministrazione attraverso una più efficace articolazione degli incentivi correlata a principi di meritocrazia e di misurazione dei risultati conseguiti, semplificare le procedure di competenza per l'apertura e l'ampliamento di attività economiche, incentivare la competitività e la capacità di sviluppo del Paese in settori di particolare interesse per la tutela della salute.
5. Valorizzare le risorse umane e culturali privilegiando l'eccellenza scientifica nella selezione di docenti e ricercatori per l'accesso alle Università e agli Enti di ricerca italiani e abbassando gradualmente, l'età media degli studiosi e scienziati ivi operanti.

Gli obiettivi strategici sono stati articolati in 19 obiettivi operativi che sono stati così assegnati: n. 6 al Dipartimento della Qualità; n. 2 al Dipartimento dell'Innovazione; n. 6 al Dipartimento della Prevenzione e della Comunicazione; n. 5 al Dipartimento della sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti. A fine anno, tutti gli obiettivi operativi sono stati realizzati al 100%. Al riguardo, si segnala che soltanto l'obiettivo operativo inizialmente fissato in direttiva connesso al Disegno di Legge S 1920 collegato alla finanziaria 2008, concernente "Interventi per la qualità e la sicurezza del Servizio Sanitario Nazionale. Deleghe al Governo in materia di assistenza primaria e di emergenza sanitaria territoriale, riorganizzazione degli enti vigilati, farmacie, riordino della normativa di settore" è stato opportunamente rimodulato in quanto, a seguito dello scioglimento delle Camere in data 6 febbraio 2008, non è stato concluso l'iter di approvazione del Disegno di legge.

Al fine di fornire elementi peculiari di analisi e valutazione, entrando nello specifico delle attività poste in essere dal Ministero - settore Salute - in sede di attuazione delle priorità politiche, si fa riferimento agli interventi e alle azioni realizzate in materia di verifica e controllo delle attività sanitarie assicurate dal SSN. In particolare, la verifica ha riguardato la corrispondenza tra

finanziamenti erogati e servizi per i cittadini ed il rispetto nella erogazione dei servizi di criteri di efficienza ed appropriatezza. Tale verifica è stata realizzata, fra l'altro, attraverso la preventiva approvazione dei provvedimenti predisposti dalle singole Regioni in attuazione di quanto previsto nei rispettivi Piani di rientro dai disavanzi 2007-2009 ed il monitoraggio dell'attuazione e dell'impatto dei PdR a livello regionale e interregionale.

Per quanto concerne il monitoraggio di attuazione dei Piani di Rientro - attraverso la verifica, con cadenza trimestrale, del raggiungimento degli obiettivi intermedi, degli interventi progettuali per la successiva erogazione delle risorse ad essi legate - si evidenzia quanto segue.

nel corso del 2008, è stata completata la 4° verifica trimestrale e prima annuale 2007 per tutte le regioni con Piani di Rientro (Lazio, Abruzzo, Campania, Molise, Liguria, Sardegna, Sicilia), la 1° verifica trimestrale 2008, ad eccezione della Regione Liguria, mentre per la Sardegna è stata completata la 1° verifica semestrale dell'anno 2008. La situazione è risultata abbastanza variegata: accanto a risultati positivi che hanno permesso la liquidazione delle risorse di competenza, sono state riscontrate criticità ed inadeguatezze tali da confermare la sussistenza dei presupposti per l'avvio della procedura di cui all'art. 4 del D.L. 159/2007 convertito dalla legge n. 222/2007.

In parallelo alle attività relative alla valutazione del processo attuativo dei singoli Piani di rientro, al fine di valutare se le complesse manovre in essi contenute stiano producendo effetti di sistema positivi a livello strutturale nelle regioni coinvolte, è stata valutata l'opportunità di avviare anche un'attività di monitoraggio dell'impatto strutturale che i Piani, nella loro attuazione, stanno determinando; Ciò sulla base di un apposito quadro metodologico organizzato attraverso la definizione e la verifica dei cronoprogrammi attuativi (monitoraggio di attuazione) e mediante l'implementazione di una serie di indicatori ideata secondo una logica gerarchica ad albero, in grado di esprimere l'evoluzione del sistema nel suo complesso (monitoraggio di sistema).

Dal punto di vista organizzativo, sono state identificate le seguenti macro-aree di monitoraggio: Assistenza ospedaliera, Assistenza socio-sanitaria, Assistenza farmaceutica, Specialistica ambulatoriale, Accreditamento, Acquisto di beni e servizi, Personale, Edilizia sanitaria, Aspetti finanziari.

L'implementazione delle attività di monitoraggio di sistema, di fatto già avviate, prevede la valorizzazione e l'aggiornamento costante del set di indicatori previsto, il confronto con le singole regioni in merito alle evidenze emerse dalle analisi dei dati, dei trend individuati e dai confronti con i bench di riferimento e le valutazioni periodiche con le regioni in merito ai risultati conseguiti e l'eventuale individuazione delle aree di criticità e dei relativi ambiti in cui concentrare interventi correttivi/aggiuntivi rispetto a quelli inizialmente previsti a piano.

Un ultimo accenno va fatto in relazione alle criticità registrate dopo due anni dall'avvio dei piani. Si è rilevata, infatti, una debolezza nel processo di modificazione strutturale del sistema sanitario regionale, la mancata partecipazione delle istituzioni locali (Comuni, Province), il mancato rispetto della tempistica nell'adozione dei provvedimenti da parte delle Regioni.

SETTORE POLITICHE SOCIALI

La direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2008, emanata in data 23 gennaio 2008, ha individuato le seguenti priorità politiche:

1. Definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale.
2. Completamento del processo di revisione della disciplina riguardante l'immigrazione e realizzazione di misure dirette a favorire la piena integrazione delle persone provenienti dai paesi extracomunitari.
3. Potenziamento delle azioni dirette alla valorizzazione degli organismi compresi nel terzo settore, anche attraverso il consolidamento dei rapporti con le istituzioni pubbliche.
4. Attuazione di misure per la lotta alle dipendenze, anche mediante interventi di informazione, prevenzione e cura e riduzione del danno.
5. Sviluppo delle politiche intersettoriali.
6. Attività di indagine in ambito sociale e di sviluppo di sistemi e basi conoscitive.

Al termine del processo di monitoraggio condotto sugli obiettivi programmati, i principali risultati dell'Amministrazione si riassumono sinteticamente nelle sottostanti osservazioni.

Nel corso del 2008, l'azione dell'Amministrazione si è svolta attuando non solo gli obiettivi strategici della direttiva ministeriale in parte rimodulati alla luce della nuova programmazione di Governo e dei nuovi assetti istituzionali, ma più in generale le attività – anche di carattere ordinario – caratterizzanti le competenze specifiche in materia di politiche sociali.

In particolare, l'Amministrazione ha avviato un percorso propedeutico alla definizione dei livelli essenziali di assistenza per la non autosufficienza (LESNA) ed ha implementato un sistema di azioni volte a contrastare l'esclusione sociale, attraverso l'elaborazione e l'attuazione di un progetto integrato di approfondimento ed analisi dei fenomeni legati alle povertà estreme e mediante azioni finalizzate alla fruizione e accessibilità di servizi integrati e personalizzati. In questo quadro, un particolare rilievo ha assunto l'introduzione della c.d. social card. Sono state adottate, altresì, specifiche misure volte alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e alla eliminazione dello sfruttamento del lavoro minorile.

Inoltre, congiuntamente con tutti gli altri attori istituzionali e sociali competenti, l'Amministrazione ha avviato la revisione del quadro normativo in materia di volontariato (Legge n. 266/1991).

Anche nell'ottica del risparmio della spesa pubblica, il Ministero ha inteso garantire un utilizzo generalizzato di strumenti organizzativi e di metodologie di lavoro dirette a monitorare costantemente le attività svolte, per verificarne la conformità agli obiettivi prefissati, potenziando, altresì, i canali di informazione e comunicazione interna ed esterna.

PROFILI DI CARATTERE ORDINAMENTALE ED ORGANIZZATIVO - ART. 68, COMMA 1, LETT. B E C) DELLA LEGGE 24 DICEMBRE 2007, N. 244.

Nel corso del 2008 l'Amministrazione, come già riferito, è stata sottoposta ad un processo di riorganizzazione delle proprie strutture in attuazione del disposto del decreto legge 16 maggio 2008, n. 85, convertito, con modificazioni, con la legge 14 luglio 2008, n. 121. Tuttavia, ad oggi, tale fase di riconfigurazione degli assetti ordinamentali non è ancora compiuta e continuano ad esplicare effetti i precedenti regolamenti di organizzazione del settore lavoro, salute e politiche sociali. Risultano, pertanto, sopravvivere contestualmente una struttura di tipo dipartimentale ed una articolata in Segretariato e Direzioni generali.

In ragione di ciò, ed in attesa dell'approvazione del nuovo decreto di organizzazione, le previsioni di riduzione degli assetti organizzativi, con contestuale riordino delle competenze degli uffici, dirigenziali e non, contenute nell'art. 74 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (le cui scadenze sono state prorogate dal decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207 recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti") sono state soltanto elaborate, non potendosi dar luogo alla loro attuazione in considerazione di un quadro normativo non ancora definito.

Si sottolinea, tuttavia, che in tale materia è intervenuta la direttiva del Ministro del 14 novembre 2008 che ha fornito specifiche linee guida in ordine alla razionalizzazione degli assetti organizzativo – funzionali degli enti vigilati dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

Analoghe esigenze di ridefinizione degli organici e delle competenze riguardano anche le strutture territoriali dell'Amministrazione, per le quali sono allo studio ipotesi e misure di contenimento e di riduzione degli assetti organizzativi ai sensi dell'art. 74, comma 3 del decreto legge n. 112.

Inoltre, l'assenza di un provvedimento di riorganizzazione del Ministero ha ripercussioni anche sulla struttura del bilancio dell'Amministrazione, formalmente sviluppata su una articolazione dipartimentale non conforme alla attuale organizzazione degli assetti del Dicastero. Ciò non permette di procedere ad una analitica revisione delle missioni e dei programmi del bilancio.

Per tale motivo si fornisce una rappresentazione grafica solo per macro aggregati delle poste di bilancio di questa Amministrazione per gli anni 2008 e 2009, distinte per missioni e programmi.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA RISORSE FINANZIARIE ANNO 2008 - SETTORE LAVORO

Missione Programma	Stanziamiento definitivo di competenza	impegni	pagamenti
17.Ricerca e innovazione	€ 1.686.905	€ 1.602.416	€ 1.592.983
17.12.Attività di ricerca in materia di politiche del lavoro e previdenziali	€ 1.686.905	€ 1.602.416	€ 1.592.983
25.Politiche previdenziali	€ 57.323.392.687	€ 56.643.161.626	€ 55.643.421.121
25.2.famiglia	€ 57.323.392.687	€ 56.643.161.626	€ 55.643.421.121
26.Politiche per il lavoro	€ 3.683.638.953	€ 3.563.503.039	€ 3.151.681.295
26.1.Regolamentazione e vigilanza del lavoro	€ 66.143.427	€ 64.641.799	€ 15.074.303
26.3.Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	€ 2.135.294.686	€ 2.091.175.452	€ 2.102.257.590
26.4.Sostegno al reddito	€ 1.310.078.770	€ 1.252.857.261	€ 972.091.601
26.5.Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	€ 172.122.070	€ 154.828.526	€ 62.257.801
32.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	€ 400.503.943	€ 351.125.858	€ 366.533.534
32.2.Indirizzo politico	€ 11.346.539	€ 8.534.524	€ 8.409.373
32.3.Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	€ 389.157.404	€ 342.591.335	€ 358.124.160
33.Fondi da ripartire	€ 35.685.190	€ 32.626.072	€ 23.311.162
33.1.Fondi da assegnare	€ 35.685.190	€ 32.626.072	€ 23.311.162
Totale complessivo	€ 61.444.907.678	€ 60.592.019.012	€ 59.186.540.188

TABELLA RISORSE FINANZIARIE ANNO 2008 - SETTORE SALUTE

Missione Programma	Stanziamiento definitivo di competenza	impegni	pagamenti
17.Ricerca e innovazione	€ 561.749.712	€ 513.530.153	€ 589.569.519
17.7.Ricerca per il settore della sanità pubblica	€ 545.629.000	€ 497.409.442	€ 577.360.041
17.8.Ricerca per il settore zooprofilattico	€ 16.120.712	€ 16.120.711	€ 12.209.478
20.Tutela della salute	€ 1.032.754.824	€ 1.021.500.516	€ 823.306.611
20.1.Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana	€ 774.973.513	€ 784.232.652	€ 566.436.080
20.2.Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria	€ 86.105.402	€ 80.966.829	€ 84.346.169
20.3.Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza	€ 105.241.855	€ 101.669.492	€ 110.218.624
20.4.Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano	€ 58.332.936	€ 51.166.330	€ 58.549.185
20.5.Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	€ 8.101.119	€ 3.465.213	€ 3.756.553
32.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	€ 82.734.151	€ 72.509.783	€ 79.047.808
32.2.Indirizzo politico	€ 11.969.159	€ 9.627.980	€ 10.984.062
32.3.Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	€ 70.764.991	€ 62.881.803	€ 68.063.746
33.Fondi da ripartire	€ 24.766.867	€ 21.155.293	€ 137.378
33.1.Fondi da assegnare	€ 24.766.867	€ 21.155.293	€ 137.378
Totale complessivo	€ 1.702.005.554	€ 1.628.695.745	€ 1.492.061.316

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA RISORSE FINANZIARIE ANNO 2008 - SETTORE POLITICHE SOCIALI

Missione Programma	Stanziamiento definitivo di competenza	impegni	pagamenti
17.Ricerca e innovazione	€ 1.503.952	€ 601.134	€ 373.808
17.13.Ricerca in materia di politiche sociali	€ 1.503.952	€ 601.134	€ 373.808
24.Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia	€ 17.147.617.956	€ 16.913.000.608	€ 17.129.545.046
24.1.Assistenza sociale, promozione dei diritti e misure di sostegno per particolari categorie sociali - Trasferimenti ad enti territoriali, previdenziali e assistenziali	€ 16.813.232.225	€ 16.580.439.965	€ 16.613.836.573
24.2.Associazionismo, volontariato e formazioni sociali	€ 33.061.112	€ 32.536.822	€ 211.658.271
24.3.Interventi a favore delle persone non autosufficienti	€ 300.044.620	€ 300.004.074	€ 299.004.074
24.4.Lotta alle dipendenze	€ 1.279.999	€ 19.746	€ 5.046.127
27.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	€ 14.056.506	€ 8.599.811	€ 36.302.672
27.1.Flussi migratori per motivi di lavoro	€ 5.760.151	€ 1.152.122	€ 1.197.575
27.4.Interventi di integrazione sociale delle persone immigrate e in favore dei minori stranieri non accompagnati	€ 8.296.355	€ 7.447.688	€ 35.105.097
32.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	€ 10.084.681	€ 4.922.021	€ 1.685.896
32.2.Indirizzo politico	€ 5.992.403	€ 2.948.520	€ 42.853
32.3.Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	€ 4.092.278	€ 1.973.501	€ 1.643.043
33.Fondi da ripartire	€ 541.838	€ 213.144	
33.1.Fondi da assegnare	€ 541.838	€ 213.144	
Totale complessivo	€ 17.173.804.933	€ 16.927.336.718	€ 17.167.907.422

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA RISORSE FINANZIARIE ANNO 2009 – MINISTERO DEL LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI

Missione	Stanziamiento iniziale di competenza
Programma	
17.Ricerca e innovazione	€ 516.892.792
17.19 Ricerca in materia di politiche del lavoro, previdenziali e sociali	€ 1.205.008
17.20 Ricerca per il settore della sanità pubblica e zooprofilattico	€ 515.687.784
20.Tutela della salute	€ 840.725.893
20.1.Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana	€ 635.308.398
20.2.Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria	€ 68.686.317
20.3.Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza	€ 87.043.600
20.4.Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano	€ 45.067.344
20.5.Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	€ 4.620.234
24.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	€ 19.390.538.015
24.2. Associazionismo, volontariato e formazioni sociali	€ 1.719.978
24.9. Programmazione sociale, trasferimenti assistenziali e finanziamento nazionale della spesa sociale	19.386.159.169
24.10. Promozione dei diritti sociali, politiche di inclusione sociale e misure di sostegno delle persone in condizione di bisogno	€ 2.658.868
25.Politiche previdenziali	€ 57.252.961.233
25.2.Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale – trasferimenti agli enti ed organismi interessati	€ 57.252.961.233
26.Politiche per il lavoro	€ 2.926.661.927
26.1.Regolamentazione e vigilanza del lavoro	€ 96.033.211
26.5.Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	€ 159.589.531
26.6.Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione e al reddito	€ 2.701.019.183
27.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	€ 1.670.104
27.6.Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	€ 1.670.104
32.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	€ 415.879.989
32.2.Indirizzo politico	€ 22.175.658
32.3.Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	€ 393.704.331
33.Fondi da ripartire	€ 59.550.273
33.1.Fondi da assegnare	€ 59.550.273
Totale complessivo	€ 81.404.880.226

Può solo rilevarsi, in via generale, che i consistenti tagli apportati alle dotazioni di bilancio dalla legge 133 hanno determinato, già a partire dal 2008, una forte contrazione della capacità di spesa dell'Amministrazione, con particolare riguardo alle spese di funzionamento. Tale situazione è destinata a produrre analoghi effetti restrittivi anche nelle annualità successive, con conseguenti ripercussioni sulle decisioni di spesa dei centri di responsabilità.

Inutile aggiungere che tale critica situazione aggrava l'esposizione debitoria dell'Amministrazione nel suo complesso, andando ad aumentare la massa dei debiti pregressi ed il contenzioso con i fornitori esterni.

Il profilo dell'indebitamento è solo parzialmente sanato con gli interventi di assestamento che, tuttavia, per l'entità degli effetti, copre in misura molto ridotta l'esposizione passiva dell'Amministrazione.

INDICATORI DI IMPATTO

La necessità di procedere a sistematiche rilevazioni ed analisi dell'impatto delle politiche attuate dall'Amministrazione risulta tanto più urgente alla luce della attuale situazione del Paese. Infatti, gli effetti della grave crisi economica mondiale, esplosa nel 2008, e il conseguente impatto sul benessere collettivo e individuale hanno inciso profondamente sulle urgenze e le priorità di cui questa Amministrazione deve farsi carico, ricorrendo ad una strategia complessiva volta a garantire una pubblica amministrazione meno costosa, più moderna ed efficiente capace di sostenere nuove politiche di sviluppo per il lavoro e la promozione della coesione sociale.

Al fine di migliorare, quindi, la conoscenza degli effetti delle policy poste in essere dall'Amministrazione al fine di aumentarne la capacità di governo e di controllo sulle diverse variabili che incidono sulla realizzazione degli interventi e sull'impatto che esse producono nel contesto socio-economico di riferimento, è stata proposta la costituzione di un apposito gruppo di lavoro, composto da soggetti interni ed esterni all'Amministrazione (ISTAT, INPS, INAIL, IAS, Ufficio Studi RGS, ISFOL, ITALIA LAVORO), dotati di competenza e professionalità tecnica specifica in materia di metodologie di rilevazione, in grado di approfondire e studiare gli effetti e le ricadute sociali degli interventi attuati dal Ministero in settori di rilievo, sul contesto economico e produttivo.

Ciò consentirebbe, inoltre, un maggiore raccordo e coordinamento tra le rilevazioni ed analisi effettuate dalle diverse strutture dell'Amministrazione e la conseguente disponibilità di serie storiche di dati rilevanti ai fini conoscitivi dell'impatto delle *policy*, nonché l'opportunità di rilevazioni costanti e periodiche anche al fine di cogliere le interazioni esistenti tra le politiche del *welfare*.

In ragione delle considerazioni esposte si fa riserva di comunicare gli sviluppi e gli esiti delle iniziative adottate.

L'Amministrazione ha ritenuto di non poter integralmente utilizzare lo schema delle tavole 2, 3, 4 e 5 proposto dal Comitato tecnico scientifico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per il programma di Governo, in quanto la compilazione delle stesse avrebbe richiesto la comparazione di elementi non confrontabili, in conseguenza dei mutamenti negli scenari di riscontro che rendono non percorribili soluzioni di raffronto. Ciò nonostante, l'Amministrazione ha inteso dare – comunque – risposta alle richieste istruttorie, rappresentando gli elementi disponibili nelle tabelle presenti nella relazione.

