

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

1. Considerazioni generali e di sintesi.

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali: 2.1 *Analisi finanziaria:* 2.1.1 Analisi per centri di responsabilità e funzioni-obiettivo; 2.1.2 Analisi per capitoli; 2.2 *La gestione finanziaria degli investimenti per l'innovazione tecnologica;* 2.3 *Gli effetti dei provvedimenti di contenimento della spesa: l'impatto del DL n. 168 del 2004, convertito con la legge n. 191 del 2004;* 2.4 *Auditing:* 2.4.1 Auditing sul sistema contabile; 2.4.2 Auditing su casi di specie.

3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori d'intervento: 3.1 *La programmazione:* 3.1.1 La nota preliminare; 3.1.2 La direttiva del Ministro; 3.2 *Il monitoraggio del servizio di controllo interno sulla direttiva 2004:* 3.2.1 Le metodologie adottate dal controllo interno – gli indicatori; 3.3 *Attività contrattuale e convenzioni CONSIP;* 3.3.1 Le convenzioni CONSIP; 3.4 *I settori di intervento:* 3.4.1 Le politiche del lavoro: 3.4.1.1 I lavoratori socialmente utili; 3.4.1.2 Gli ammortizzatori sociali; 3.4.1.3 il regime delle opportunità di lavoro (già definito regime sanzionatorio); 3.4.2 Le politiche sociali: 3.4.2.1 Il fondo per le politiche sociali; 3.4.2.2 Le politiche per la prevenzione e il recupero delle tossicodipendenze e alcooldipendenze; 3.4.2.3 La responsabilità sociale delle imprese.

4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie: 4.1 *Profili di rilievo dell'organizzazione del Ministero del lavoro;* 4.2 *Il decentramento amministrativo:* 4.2.1 Il completamento del trasferimento delle risorse umane in attuazione del conferimento delle competenze in materia di mercato del lavoro; 4.2.2 Il contenzioso dinanzi alla Corte Costituzionale in relazione al “riparto” di funzioni e compiti fra “centro” e “periferia”; 4.3 *La dirigenza:* 4.3.1 L'attuale consistenza; 4.3.2 La valutazione della dirigenza; 4.4 *L'innovazione tecnologica: il SIL – Sistema informativo Lavoro;* 4.5 *Il rapporto funzionale del Ministero con Italia Lavoro S.p.A.:* 4.5.1 I progetti affidati dalla direzione del mercato del lavoro; 4.5.2 I progetti affidati dalla Direzione generale degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione.

1. Considerazioni generali e di sintesi.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è nella fase della sua prima vera riorganizzazione, un processo molto complesso che da una mera giustapposizione del

precedente Dipartimento per le politiche sociali della Presidenza del consiglio dei ministri al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, passando attraverso l'esperienza dipartimentale non particolarmente positiva, si avvia a sperimentare la nuova configurazione che deriva dal regolamento approvato con il DPR 29 luglio 2004, n. 244 e dal decreto ministeriale del 1° dicembre 2004 con il quale sono stati istituiti gli uffici di livello dirigenziale generale del Segretario generale e della Direzione per l'attività ispettiva.

Le scelte adottate sul piano ordinamentale e, finalmente, con il bilancio di previsione 2005, nel sistema dei Centri di responsabilità (previsto dal d.lgs. n. 241 del 2003), sono piuttosto peculiari, pur nel variegato panorama delle organizzazioni ministeriali, quale emerge dai regolamenti di organizzazione adottati in base al decreto legge n. 217 del 2001 convertito con la legge n. 317 del 2001.

Infatti, nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sia il Segretario generale, sia le Direzioni generali sono Centri di responsabilità.

Sarà importante, quindi, verificare nel prossimo periodo in quale misura si siano realizzate le opportune sinergie sul piano operativo.

Va, infatti, considerato che, già nella Direttiva 2004, gli obiettivi, all'interno delle priorità politiche, erano stati assegnati sia al Segretario generale, sia alle Direzioni generali, (le quali, in corso di esercizio hanno avuto qualche modificazione nelle competenze) in base al citato d.lgs. n. 241 del 2003.

Il monitoraggio sugli esiti della Direttiva ha sottolineato come siano proprio gli obiettivi a carattere intersettoriale collegati al Programma di governo e concernenti i profili di ammodernamento dell'amministrazione ad aver mostrato le maggiori criticità per la difficile ricerca di un accordo tra i soggetti coinvolti.

Non va sottaciuto che la riorganizzazione operata non ha sciolto i dubbi, espressi nelle precedenti relazioni, sulle sovrapposizioni esistenti e sulle diverse caratteristiche delle linee operative dell'area "lavoro" e di quella delle "politiche sociali".

Nel sottolineare come il numero delle Direzioni sia rimasto invariato (tredici), e come ben tre Direzioni si ripartiscano competenze che ineriscono alla gestione del Fondo per le politiche sociali (quella per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e monitoraggio della spesa sociale; quella per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR) e quella per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali, la quale ultima ha di fatto mantenuto per gran parte del 2004 le competenze in materia di lotta alla tossicodipendenza, passate al nuovo Dipartimento presso la PCM), la Corte pone l'accento sull'esigenza di riconfigurare le competenze degli uffici periferici dell'amministrazione, anche alla luce della Riforma del Titolo Quinto della Costituzione, in un contesto che vede ormai in dirittura d'arrivo il conferimento del personale alle regioni Sardegna e Valle d'Aosta operazione che costituisce un *addendum* del conferimento di circa 6.000 unità, completato nel 2000.

Se, da un lato, l'area delle Ispezioni del lavoro passa alla nuova Direzione per l'attività ispettiva che ha la finalità di dare nuovo impulso alla vigilanza sulle irregolarità delle posizioni di lavoro e di incentivare l'emersione del lavoro, appunto "sommerso", per il quale costituiscono punti di riferimento i CLES¹ su base territoriale con particolare attenzione all'applicazione della Legge sull'immigrazione, dall'altro lato, le Direzioni regionali e provinciali dovranno coprire, non solamente l'area delle politiche del lavoro, ma anche quella delle politiche sociali, nel cui ambito va considerata l'attività connessa all'integrazione dei lavoratori immigrati regolarizzati.

Sempre nell'ambito delle politiche sociali, va segnalata la crescita di sensibilità per la responsabilità sociale delle imprese, mentre trova forti difficoltà, anche sotto il profilo dei finanziamenti da parte del MEF, la costruzione dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni

¹ Centri per l'emersione del lavoro sommerso, che sono stati oggetto di pronuncia della Corte costituzionale, di cui si è parlato nella passata relazione, che ne ha ammesso la costituzione e l'attività.

sociali) che costituiscono un parametro fondamentale per il settore il quale continua a registrare la tempistica, sempre più rallentata e della ripartizione del Fondo per le politiche sociali, che passa al vaglio della Conferenza Stato-Regioni-Autonomie, nonostante le risorse disponibili siano già conosciute in sede di Legge Finanziaria. In tale contesto, anche uno strumento importantissimo come il monitoraggio delle prestazioni sociali non è attivo; risulta comunque avviata una rilevazione sulle modalità di impiego delle risorse del Fondo per il 2003.

Sempre in materia di monitoraggio, si segnala la sottolineatura del SECIN in un suo studio su di un sistema di indicatori, circa la previsione di un monitoraggio, appunto, dell'andamento dell'impiego dei nuovi istituti di flessibilità del lavoro, così come quello della Direzione per le politiche previdenziali sull'impatto di tali figure sul sistema previdenziale e dell'assicurazione sugli infortuni.

Di rilievo sono le azioni svolte sia nel contesto del mercato del lavoro sia in quello della gestione degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione. Va tenuto presente, a tale riguardo, che viene anticipata la riforma degli ammortizzatori sociali con la modulazione della CIGS secondo il principio delle crisi settoriali e territoriali, ed il nuovo "regime delle opportunità di lavoro" in contemporanea con il raggiungimento dei limiti del processo di stabilizzazione dei LSU.

L'analisi finanziaria, che, per quanto attiene ai Centri di responsabilità², tornerà ad essere realmente significativa con il rendiconto 2005, segnala un miglioramento complessivo della situazione dei residui, tenuto anche conto delle implicazioni sulla gestione dei provvedimenti di contenimento della spesa, sia per gli ancora avvertibili effetti di trascinamento per la legge 246 del 2002, sia per il nuovo impatto del DL n. 168 del 2004 convertito con la legge n. 161 del 2004.

Impatto che si è avvertito, in particolare sui capitoli per la gestione del sistema informatico (SIL) sulla cui evoluzione, che mette in discussione, come già accaduto in passato, applicativi in precedenza considerati di accertata validità, la Corte si esprime con cautela, anche per gli oneri a carico del bilancio statale per i servizi resi agli enti territoriali e locali.

L'analisi condotta, come per l'esercizio 2003, su alcuni capitoli di particolare rilievo, ha comunque segnalato un miglioramento per la gestione dei progetti sperimentali in materia di *handicap* con un significativo smaltimento dei residui (per circa 6 milioni di euro) che nel 2003 avevano raggiunto ben 17 milioni di euro. Non altrettanto può dirsi per i contributi indirizzati al reimpiego del personale dirigenziale in aziende con meno di 250 dipendenti, laddove i pagamenti sui residui non superano il 10 per cento di quelli iniziali.

L'andamento del Fondo per l'occupazione mostra un miglioramento della situazione dei residui, anche se mantiene le sue tendenziali problematiche, considerando la sua attivazione per rilevanti eventi emergenziali (con la concessione di CIGS) nel corso del 2004 e, dal 2005, anche per gli oneri di funzionamento e quelli generali di struttura di Italia Lavoro S.p.A., in base a quanto disposto dall'art. 7 terdecies del decreto legge 31.1.2005, n. 7, convertito con la legge 31 marzo 2005, n. 43.

Per quanto attiene ai rapporti funzionali di Italia-Lavoro S.p.A. con il Ministero, nel ricostruire tutto il contesto, la Corte sottolinea l'esigenza di una migliore *governance* del sistema complessivo degli affidamenti, attualmente operati dalle Direzioni generali senza un quadro d'insieme, i cui impegni complessivi a valere sul fondo per l'occupazione (anche su base pluriennale) ammontano a circa 152 milioni di euro, come si evince nella descrizione dei progetti effettuata nella relazione.

Si segnalano, al riguardo, la conferenza di servizi indetta dalla Direzione degli ammortizzatori sociali e gli incentivi all'occupazione e le iniziative in atto.

² Per il rendiconto 2004, ancora riferita ai due Dipartimenti delle politiche del lavoro e delle politiche sociali e previdenziali (a parte il C.d.R. Gabinetto del Ministro).

L'*Auditing* che, sul piano generale continua ad evidenziare le patologie che si riscontrano negli stessi strumenti contabili rispetto ai principi e regole dell'ordinamento contabile, viene ora proposto su singole fattispecie, individuate con un procedimento espressamente previsto, per le quali viene analizzata l'intera filiera contabile.

I casi di specie presi in considerazione si riferiscono ad un contratto di consulenza, ad un intervento di "azione positiva per le pari opportunità" ed a un contratto informatico di significativo rilievo per l'Amministrazione, in quanto inserito nella complessa vicenda della SIL -Sistema informativo lavoro, costantemente all'attenzione della Corte e del quale si tratta nella parte dedicata all'innovazione tecnologica.

Va sottolineato, infine, il tentativo di quantificare i risparmi conseguenti all'adozione della convenzioni CONSIP, che ha dato risultati, non ancora soddisfacenti, ma incoraggianti nel senso di una utilizzazione più appropriata e consapevole di dette convenzioni, come richiesto dall'attuale normativa.

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali.

2.1 Analisi finanziaria.

2.1.1 Analisi per centri di responsabilità e funzioni-obiettivo.

(in migliaia di euro)

| CDR | Stanziamenti definitivi | Autorizzazioni di cassa | Impegni | Impegni effettivi in c/c | Pagamenti totali | Residui totali | Economie totali |
|---|-------------------------|-------------------------|----------------------|--------------------------|----------------------|---------------------|-------------------|
| | 2004 | 2004 | 2004 | 2004 | 2004 | 2004 | 2004 |
| Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro | 10.638,00 | 11.414,00 | 9.438,00 | 9.438,00 | 9.560,00 | 1.007,00 | 1.563,00 |
| Politiche del lavoro e dell'occupazione a tutela dei lavoratori | 1.959.413,00 | 2.794.049,00 | 1.957.840,00 | 1.802.289,00 | 2.050.157,00 | 2.364.511,00 | 100.354,00 |
| Politiche sociali previdenziali | 64.397.975,00 | 67.017.725,00 | 64.344.672,00 | 64.344.321,00 | 64.109.799,00 | 5.628.000,00 | 781.115,00 |
| Totale Amministrazione | 66.368.026,00 | 69.823.188,00 | 66.311.950,00 | 66.156.048,00 | 66.169.516,00 | 7.993.518,00 | 883.032,00 |

In attesa di tornare a Centri di responsabilità corrispondenti ai settori d'intervento, con il rendiconto 2005, l'analisi, a livello dipartimentale, mantiene la sua scarsa significatività sia per perché, in tal modo, si è allontanato il centro decisionale dalle problematiche concrete di settore, sia perché le caratteristiche della spesa dei due dipartimenti sono decisamente diverse, in quanto la gran parte del bilancio del Dipartimento delle politiche sociali e previdenziali è costituita da "trasferimenti" (e, per tale ragione, l'analisi per categorie economiche è sostanzialmente sovrapponibile a quella del complesso dell'amministrazione) nei confronti delle gestioni previdenziali presso gli Enti e di regioni ed enti locali per quel che concerne la ripartizione del fondo per le politiche sociali.

Inoltre, l'incidenza degli stanziamenti definitivi del Dipartimento delle politiche sociali e previdenziali rappresenta il 97,03 per cento di quelli complessivi dell'Amministrazione, mentre gli stanziamenti del Dipartimento delle politiche del lavoro incidono per il 2,95 per cento.

Tenendo conto di tali elementi come della dimensione contenuta e delle caratteristiche di mere spese di funzionamento del C.d.r. Gabinetto, si deve sottolineare come l'analisi, dovendo essere depurata dalle spese di trasferimento, può essere limitata al Dipartimento delle politiche del lavoro, che riunisce le Direzioni generali (secondo le denominazioni del rendiconto 2004) per l'Impiego - per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori - degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione - della tutela delle condizioni di lavoro -

per le reti informative e l'Osservatorio sul mercato del lavoro - degli affari generali, risorse umane e attività ispettiva.³

Rispetto al 2003, gli stanziamenti di questo C.d.r. diminuiscono da 2,04 miliardi di euro ad 1,96 miliardi; gli impegni si attestano ad 1,80 miliardi rispetto agli 1,96 del 2003 e costituiscono l'88,7 per cento della massa impegnabile (1,80 miliardi su 2,03), in diminuzione rispetto al 95,3 per cento del 2003, con pagamenti totali per 2,05 miliardi (2,04 nel 2003) di cui 0,96 su 2,56 miliardi di residui iniziali che diventano 2,36 al 31 dicembre. I residui di nuova formazione sono quindi 0,71 miliardi.

Va ricordato che, in questa analisi, è proprio su questo C.d.r. che vanno a concentrarsi tutti i profili problematici che toccano gli interventi in materia di "lavoro" inteso in senso lato, in un contesto che è caratterizzato dalla gestione diretta, perlomeno sotto il profilo amministrativo-contabile.

Estendendo l'analisi all'incrocio dei C.d.r. con le funzioni-obiettivo, emerge un miglioramento nella gestione dei residui per le f.o. di quarto livello "Sostegno all'occupazione", con 1,25 miliardi, in diminuzione del 13,2 per cento rispetto agli iniziali 1,44 miliardi, "Politiche previdenziali ed assistenziali", con 2,16 miliardi, in diminuzione del 10 per cento rispetto agli iniziali 2,40 e "Sostegno al mercato del lavoro", con 1,99 miliardi rispetto agli iniziali 2,20 (in diminuzione del 9,5 per cento).

Può considerarsi questo un segno positivo, tenuto conto delle implicazioni sulla gestione, dei provvedimenti di contenimento della spesa, in termini di residui effetti di trascinamento per la legge n. 246 del 2002 e di nuovo impatto per il DL n. 168 del 2004 convertito con la legge n. 161 del 2004.

2.1.2 Analisi per capitoli.

Per le ragioni espresse in precedenza, è opportuno scendere nel dettaglio attraverso l'analisi di alcuni capitoli significativi del rendiconto.

Indicatori che misurano, in un contesto in cui più che investimenti veri e propri vengono posti in essere interventi in campo occupazionale e socio-assistenziale (si prescinde in questa sede, da quelli di natura previdenziale in quanto privi di connotati discrezionali e confluenti, comunque nei trasferimenti alle gestioni previdenziali), sono quelli dell'indice di smaltimento della massa-residui e dei residui di nuova formazione.

³ Si mantengono, in questa sede, le denominazioni precedenti al regolamento, approvato nel corso del 2004 con il DPR 29 luglio 2004, n. 244.

(valori assoluti)

Residui

| Cap. | Descrizione | Residui iniziali | Prev.def. .comp. | Pagato comp. | Pagato residui | Residui Totali | Res.tot. pr. comp. |
|------|--|------------------|------------------|----------------|----------------|------------------|--------------------|
| 1364 | Somma da erogare a titolo di contributo alle imprese che occupano meno di 250 dipendenti ed ai loro consorzi, ai fini del reimpiego del personale con qualifica dirigenziale | 9.659.141,75 | 5.348.952,00 | 614.553,58 | 996.221,96 | 9.408.192,11 | 4.734.397,66 |
| 1610 | Spese per progetti sperimentali aventi ad oggetto interventi a favore di persona con handicap grave, per indagini statistiche e conoscitive sull'handicap e per la conferenza nazionale sulle politiche dell' handicap | 17.007.155,64 | 200.000,00 | 0,00 | 6.264.348,00 | 10.942.807,64 | 200.000,00 |
| 1663 | Spese per il funzionamento dei servizi di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico relativo alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza | 2.411.120,00 | 1.200.000,00 | 0,00 | 1.078.986,67 | 2.520.543,33 | 1.118.410,00 |
| 2034 | Somme da assegnare all'Inail per gli oneri derivanti dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni domestici | 41.348.525,69 | 21.691.190,00 | 0,00 | 2.120.854,80 | 41.261.525,20 | 21.691.190,00 |
| 7141 | Fondo per l'occupazione | 2.164.872.629,13 | 1.476.418.536,00 | 729.864.398,35 | 820.680.529,12 | 2.090.746.237,63 | 746.554.137,65 |

Al di là dell'andamento del Fondo per l'occupazione, di cui si tratta specificamente in relazione e che è sempre stato caratterizzato da una notevole massa-residui, che comunque è, seppur di poco, nuovamente in diminuzione, spicca il capitolo 1364 che ha per oggetto i contributi per il reimpiego del personale dirigenziale in aziende con meno di 250 dipendenti.

In questo caso, i pagamenti sulla competenza sono molto bassi (erano addirittura zero nel 2003), ma anche quelli sui residui sono poco al di sopra del 10 per cento dei residui iniziali.

La situazione dei residui continua, dunque, a rimanere estremamente pesante, anche in presenza di consistenti economie, (dato, del resto, anch'esso patologico) in un settore particolarmente problematico.

Una nota di segno positivo si trae dall'andamento del Cap. 1610, concernente progetti sperimentali in materia di *handicap*.

Infatti, mentre per il 2003 si rilevavano oltre 17 milioni di residui al 31 dicembre, provenienti dalla competenza, sulla quale erano stati effettuati pagamenti per soli 252.754,00 euro, il dato 2004 indica pagamenti sui residui per 6.264.348,00, con residui di nuova formazione per 200.000,00 euro (praticamente corrispondenti agli stanziamenti di competenza) per un totale di 10.942.807,64 euro di residui al 31 dicembre. Sembra quindi essersi innescato un circuito virtuoso che, in considerazione degli scarsi stanziamenti di competenza, verrà sostanzialmente alimentato, perlomeno per l'attuale esercizio, dalla gestione dei residui.

Un capitolo molto importante per uno dei temi dominanti della strategia delle politiche sociali è quello relativo alla promozione dei diritti, la qualità di vita, lo sviluppo, la socializzazione, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza (il Cap. 1663), che, nel 2003, aveva visto crescere di circa un milione di euro la massa-residui, con l'assenza di pagamenti sulla competenza.

Nel 2004, i residui aumentano ancora, ma in misura sensibilmente inferiore (circa 110.000 euro) per pagamenti, in conto residui, per 1,08 milioni di euro su 2,41 di residui

iniziali. Sulla competenza continuano a non esservi pagamenti. I residui di nuova formazione (corrispondenti agli stanziamenti di competenza meno le economie) sono 1,12 milioni di euro.

Continua, infine, ad essere critica la situazione del Cap. 2034 “Somme da assegnare all’INAIL per gli oneri derivanti dall’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni domestici”, che, ancora una volta, vede transitare gli interi stanziamenti di competenza in conto residui, (circa 21 milioni di euro), con economie corrispondenti e pagamenti in conto residui per 2,12 milioni.

2.2 La gestione finanziaria degli investimenti per l’Innovazione tecnologica.

Il capitolo fondamentale, sul quale gravano le spese d’investimento, attiene all’Innovazione tecnologica ed è il cap. 7100 – “Spese per lo sviluppo del sistema informativo” (Cap. 7821 nel bilancio 2005).

Come si evince dalla tabella che segue, all’avvio dell’esercizio 2004, agli stanziamenti iniziali di competenza per euro 12.200.000,00, si aggiungeva un montante di residui di stanziamento di grande rilievo, pari ad euro 22.434.926,68, dato questo sintomatico della situazione di stallo registrata negli anni precedenti.

Una parte degli stanziamenti, pari ad euro 2.500.000,00, veniva trasferita nella parte corrente (cap. 1342-“Spese per la gestione del sistema informativo”) con il decreto di compensazione n. 28249 del 19.03.04, del Ministro dell’Economia e delle Finanze, al fine di provvedere alle spese per il funzionamento del sistema informativo che l’Amministrazione stima in crescita in misura più che proporzionale all’aumentare degli investimenti informatici.

Il taglio, operato con il D.L. n. 168, convertito con la legge n. 30.07.04, n. 191, è stato di euro 3.660.386,41. Pertanto, l’ammontare totale di cui ha disposto l’amministrazione durante l’anno 2004 è stato di euro 28.474.540,27.

(valori assoluti)

| Competenza 2004 | |
|-------------------------------------|----------------------|
| stanziamento iniziale | 12.200.000,00 |
| decreto di compensazione verso 1342 | -2.500.000,00 |
| decreto taglia spese | -3.660.386,41 |
| bilancio assestato | 6.039.613,59 |
| Residui | |
| lett. f) | |
| residui 2002 | 11.354.564,91 |
| residui 2003 | 11.080.361,77 |
| totale residui | 22.434.926,68 |
| Totale complessivo | 28.474.540,27 |

I fondi sono stati utilizzati per impegnare le annualità per i grandi progetti (protocollo informatico e sistema informativo lavoro), nonché per acquistare una serie di prodotti informatici destinati agli Uffici territoriali per supportare sia l’attività di ufficio, sia alcuni progetti strategici, come la legalizzazione dei lavoratori extracomunitari.

Al termine dell’esercizio 2004, i residui di stanziamento - lett. f) - si sono ridotti ad euro 2.041.962,44 e ne è stata chiesta la conservazione per il 2005.

Gli stanziamenti sulla competenza 2005 sono stati ridotti ad euro 9.223.655,00 (circa il 30 per cento in meno rispetto a quelli del 2004).

Si rileva quindi un forte incremento della spesa, in particolare sui residui di stanziamento che sono stati impegnati per circa il 90 per cento ed erogati.

Al di là delle considerazioni sui rilevanti costi di gestione di un sistema che, come si vede, è in continua implementazione e che appare comunque ben più “leggero” rispetto alle architetture in passato progettate, deve constatarsi come, nel 2004, il grande “contratto” in essere, al quale si è fatto cenno, ha impiegato gran parte delle risorse esistenti.

Come sempre, se da un lato, costituisce un fenomeno positivo lo smaltimento dei residui ed, a maggior ragione, l’impegno ed il pagamento sui residui di stanziamento, in quanto rappresentativi di una progettualità che, dallo stato latente, si avvia ad una dinamica realizzativa, dall’altro, in considerazione dello stato dell’arte descritto nella parte dedicata al S.I.L., si impone un attento monitoraggio dei risultati a fronte di una disponibilità complessiva che, tenendo conto degli stanziamenti di competenza e dei residui sul capitolo in conto capitale e rapportandola alle disponibilità complessive del 2004, ammonta nel 2005 alla metà di quelle del 2004, per di più al netto delle variazioni compensative nei confronti del capitolo di parte corrente e degli effetti del provvedimento “tagliaspese” di luglio 2004.

2.3 Gli effetti dei provvedimenti di contenimento della spesa: L’impatto del DL n. 168 del 2004, convertito con la legge n. 191 del 2004.

Oltre a quanto espressamente indicato per le spese d’investimento relative all’informatica, va fatto cenno alle problematiche connesse all’entrata in vigore del provvedimento di contenimento della spesa del luglio 2004.

Dall’analisi effettuata in collaborazione con l’UCB, emerge che l’applicazione del DL n. 168 del 2004 ha comportato, in termini complessivi, sul bilancio del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, tagli originari per euro 13.759.521,66, che hanno poi avuto compensazioni, dal fondo per le spese imprevedute per euro 5.745.000,00, in termini di variazioni compensative per euro 416.450,67, da variazioni di bilancio per euro 38.448,00 quali riassegnazioni ed euro 9.000,00 sugli stanziamenti di competenza, ripartizioni sul Fondo per le politiche sociali per euro 1.885.000,00, da assegnazioni legislative per euro 2.000.000,00, da assestamento per euro 463.073.

Le compensazioni complessive raggiungono quindi euro 10.553.981,97, sminuendo la portata complessiva del “tagliaspese” ad euro 3.205.539,69.

E’ pur vero che le “compensazioni” si sono concentrate su alcuni capitoli di bilancio e, nel caso del Cap. 1203 concernente le ispezioni, esse si sono addirittura risolte in una partita in aumento (dall’originaria decurtazione di euro 839.164,64, la variazione in aumento a valere sul fondo per le spese imprevedute per euro 2.300.000,00 ha determinato un aumento effettivo delle disponibilità per euro 1.460.835,36).

Aumenti consistenti si sono verificati anche sui capitoli 1005 (di euro 265.032,39), 1006 (di euro 161.239,47), 1093 (di euro 74.902,34), 1272 (di euro 88.023,66), 1275 (di euro 121.085,00), 1611 (di euro 75.491,78); 1658 (di euro 2.787.348,43), 1659 (di euro 426.414,00).

Il taglio più consistente è quello, già citato, sul cap. 7100 (ora 7821) relativo alle spese per lo sviluppo del sistema informativo che, in termini definitivi (non è stato del resto oggetto di riassegnazioni o variazioni di segno positivo) ha raggiunto euro 3.660.386,41.

2.4 Auditing.

L’analisi che segue viene distinta nell’“Auditing” che attiene alle patologie contabili riscontrate nell’approfondimento dei dati di rendiconto del Ministero del lavoro, come è avvenuto negli ultimi esercizi, e nell’Auditing su particolari filiere contabili che si sono chiuse nell’esercizio 2004 con l’estinzione dell’obbligazione.

Si tratta in questo caso della prima sperimentazione deliberata, in sede di approvazione del programma di lavoro, dalle Sezioni riunite con la del. n. 44 del 2004.

2.4.1 Auditing sul sistema contabile.

Il Fondo per l'occupazione.

Il Fondo per l'occupazione è il fondo più rilevante, sotto il profilo gestorio, nell'ambito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, poiché il Fondo per le politiche sociali, che pure presenta aspetti di grande interesse dei quali si occupa la relazione, viene in gran parte trasferito alle regioni ed agli enti locali.

Com'è noto, esiste un elemento che motiva l'approfondimento da parte della Corte in sede di relazione sul rendiconto: la sua caratteristica di "Fondo plurintervento", come tale rilevante sia ai fini dell'Auditing finanziario-contabile, sia perché da tale Fondo attingono gli interventi, a carico dello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di politica attiva e passiva del lavoro.

Ogni nuovo intervento e, soprattutto, ogni situazione di emergenza che viene a verificarsi nel sistema economico italiano, che determina una crisi al livello occupazionale, (come il ricorso alla C.I.G.S. per categorie non precedentemente contemplate) ove, beninteso trovi una soluzione compatibile con il nostro sistema ordinamentale, viene ad riflettersi, sotto il profilo del finanziamento, su questo Fondo.

Per identificare tutti gli interventi e le relative filiere contabili è necessario far riferimento a quello che viene definito il "decreto di preordinazione" che, ben lungi dall'essere un reale momento di programmazione, costituisce, in effetti, il compendio di tutti gli interventi, sia di politiche attive, sia di politiche passive del lavoro, oltre a quelli che hanno caratteristiche strutturali, come, buon ultimo, è quello relativo ad Italia-Lavoro S.p.A. di cui si parla nella parte dedicata alla esternalizzazione.

Per tale ragione, viene ulteriormente incrementata la serie storica costruita dalla Corte, che viene portata ad un quinquennio e tiene conto dell'impatto del DL n. 168 del 2004, convertito con la legge n. 191 del 2004.

CAP. 7141 - FONDO PER L'OCCUPAZIONE

(valori assoluti)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-----------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| PREV. DEF. COMP. | 1.699.412.095,93 | 1.537.264.693,44 | 1.433.085.786,00 | 1.573.228.664,00 | 1.474.169.165,30 |
| IMPEGNI | 1.683.711.806,15 | 1.537.264.693,44 | 1.433.085.786,00 | 1.568.621.028,00 | 1.476.418.536,00 |
| IMPEGNI EFFETTIVI | 1.557.801.826,99 | 1.366.286.726,54 | 1.111.760.003,52 | 1.545.962.752,00 | 1.376.605.377,95 |
| PAGATO COMPETENZA | 250.592.336,61 | 399.737.639,89 | 470.219.607,33 | 557.813.210,25 | 729.864.398,35 |
| PAGATO RESIDUI | 1.225.133.449,42 | 1.525.722.184,23 | 1.254.379.415,13 | 994.692.402,83 | 820.680.529,12 |
| RES. "ABD" PROV. RES. | 8.077.677,21 | 14.843.586,93 | 2.568.927,54 | 300.000,00 | 1.332.079,21 |
| RES. "C" PR.COMP. | 1.307.209.490,37 | 966.549.086,63 | 641.540.396,19 | 988.149.541,79 | 646.740.979,60 |
| RES. "C" PR.RES. | 1.423.296.485,57 | 1.247.059.575,10 | 1.183.374.426,46 | 1.153.764.811,36 | 1.342.860.020,77 |
| RES. "F" PR.COMP. | 125.909.979,16 | 170.977.966,90 | 321.325.782,48 | 22.658.275,96 | 99.813.158,05 |
| RES. "F" PR.RES. | 6.048.206,84 | 40.917.368,23 | 24.792,15 | 0,02 | 0,00 |
| RES.TOT. PR.COMP. | 1.433.119.469,54 | 1.137.527.053,54 | 962.866.178,67 | 1.010.807.817,75 | 746.554.137,65 |
| RES.TOT.PR. RES. | 1.437.422.369,63 | 1.302.820.530,28 | 1.185.968.146,15 | 1.154.064.811,38 | 1.344.192.099,98 |
| RESIDUI INIZIALI | 2.662.555.820,35 | 2.870.541.839,17 | 2.440.347.583,78 | 2.148.758.357,82 | 2.164.872.629,13 |
| RESIDUI TOTALI | 2.870.541.839,17 | 2.440.347.583,83 | 2.148.834.324,82 | 2.164.872.629,13 | 2.090.746.237,63 |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti

L'analisi della serie storica registra una lieve diminuzione dei residui totali, recuperando nuovamente una positività di andamento interrotto nel 2003.

In realtà, mentre i pagamenti sulla competenza, nonostante la diminuzione degli stanziamenti definitivi (effetto del "taglia-spesa"), aumentano in misura consistente (del 30,8

per cento), non altrettanto avviene per i pagamenti in conto residui i quali diminuiscono di circa 170 milioni di euro.

Poiché il dato endemico del Fondo è quello della grande massa dei residui, l'inversione di tendenza che si riscontra, rispetto al biennio precedente, non è un segno positivo. Non va sottovalutato un possibile effetto di trascinamento dal precedente provvedimento di contenimento della spesa (la legge n. 246 del 2002), ma, come sempre, gli andamenti del Fondo non sono facilmente decrittabili con la sola analisi finanziaria.

Si è costantemente sottolineato, da parte della Corte, la complessità di una gestione che è legata ad una molteplicità di interventi sia di politica attiva sia di politica passiva e, questi ultimi, spesso, legati ad "emergenze" occupazionali da affrontare con operazioni (come l'autorizzazione alla CIGS (Cassa integrazione straordinaria) a carico del Fondo.

La mancanza di una reale programmazione, l'esigenza di assolvere ad obblighi legislativi (si pensi ai perduranti LSU ed ai cennati trattamenti di CIGS), l'esistenza di più "attori", la necessità di erogare nei confronti degli enti previdenziali le somme da questi corrisposte ai beneficiari degli interventi, nonché di altri soggetti (come Italia-Lavoro), la remunerazione dei progetti in essere per conto del Ministero, sono elementi sintomatici di come, da un lato, il provvedimento (definito, di preordinazione, quando in realtà interviene a fine esercizio) sia tuttalpiù ricognitorio e, dall'altro, sia necessario inquadrare tutti i passaggi finanziari che lo riguardano:

euro 1.417.519.096,00 (tabella 4 del Decreto Ministeriale 29.12.2003)
(Stanziamento iniziale)

Riduzioni in via legislativa:

| (valori assoluti) | |
|---------------------|---|
| 700.000,00 | Trasferiti all'INPS ai sensi dell'art. 1 co.28 della legge n. 243 del 2004 |
| 1.549.370,70 | art. 119 della legge n. 388 del 2000 e dell'art. 59 comma 2 della legge n. 144 del 1999 |
| 2.249.370,70 | Totale riduzioni per via legislativa. |

Pertanto dello stanziamento del capitolo in seguito alle riduzioni per via legislativa sono rimasti disponibili per gli impegni di spesa euro 1.415.269.725,30.

Incremento risorse:

| | |
|----------------------|--|
| 7.145.726,00 | Rest. dall'INPS, ai sensi dell'art.2 co.20 legge n. 549 del 1995 eccedenza gettito contributivo |
| 8.303.714,00 | 5.812.600,00 versati dal FSE per contrib.com. e 2.491.114 versati dal Fondo rot. legge n. 183 del 1987 |
| 43.450.000,00 | Art.1 co.1 DL n. 249 del 2004 convertito con legge n. 291 del 2004 |
| 58.899.440,00 | |

La disponibilità complessiva del Fondo, sulla competenza, è risultata pertanto pari ad euro 1.474.169.165,30.

CASSA ESERCIZIO 2004

Con riferimento alla disponibilità di cassa relativa al Fondo per l'occupazione per l'esercizio finanziario 2004 si rappresenta quanto segue:

| | | |
|--------------------------------|--------|----------------------|
| STANZIAMENTO INIZIALE DI CASSA | euro | 2.642.937.186 |
| VARIAZIONE DI BILANCIO | -euro | 500.000.000 |
| VARIAZIONE DI BILANCIO | + euro | 7.145.726 |
| VARIAZIONE DI BILANCIO | + euro | 8.303.714 |
| TOTALE cassa 2004 | euro | <u>2.158.386.626</u> |

Durante l'esercizio finanziario 2004 si è provveduto ad emettere pagamenti per un totale di euro 1.550.544.927,47 (di cui euro 820.680.529,12 sui fondi residui e euro 729.864.398,35 sulla competenza).

Pertanto durante l'esercizio 2004 la cassa non utilizzata a consuntivo è risultata pari a euro 607.841.698,53.

Le risorse finanziarie di competenza 2004 sono state preordinate con il DM 12.10.2004, registrato alla Corte dei conti Reg. 6 foglio 216 il 3 novembre 2004, nel quale si evidenzia che:

- a) euro 841.281.267,44 sono stati preordinati per interventi previsti e quantificati da leggi (lettere a, b, c, d, e, f, h, i, j, l, m, n del D.M. 12 ottobre 2004 - comma 2 e ultimo periodo dell'art. 2 del medesimo D.M. – art. 1 commi 1 e 3-bis della legge di conversione 3 dicembre 2004, n. 291)
- b) euro 142.155.575,65 (lettera o del D.M. 12 ottobre 2004) sono stati preordinati per le attività socialmente utili (assegni e politiche attive).
Complessivamente sono stati individuati per le attività socialmente utili relative al 2004 euro 174.842.894,01, ma sulla competenza 2004 ne sono stati impegnati soltanto euro 142.155.575,65 poiché è stato possibile utilizzare anche euro 32.687.318,36 impegnati per le medesime finalità nel 2002 e non utilizzati.
- c) euro 77.468.534,86 (lettera g) per le misure di svuotamento del bacino LSU previste dal decreto interministeriale 21.5.98 e dal decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81 nonché per favorire il mantenimento dei processi di stabilizzazione. Rispetto alla maggiore previsione indicata alla lettera g si segnala che la quota di euro 25.752.005,84 è stata conservata per il medesimo intervento e verrà impegnata se necessario dopo il consuntivo Inps relativo al 2004.
- d) euro 285.000.000,00 sono stati preordinati per le proroghe di ammortizzatori sociali – CIGS, mobilità, disoccupazione speciale – ai sensi dell'art. 1 del Decreto legge 24 novembre 2003, n. 328 e dell'art. 3 commi 137 e 139 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 come da ultimo modificata dall'art. 1 comma 2 della legge di conversione 3 dicembre 2004, n. 291. Si segnala che dei 360 milioni di euro indicati nell'ultima norma, la quota di euro 75 milioni si riferisce all'esercizio finanziario 2003 (vedi D.M. 22 ottobre 2003) ($285+75=360$);
- e) euro 60.000.000,00 sono stati preordinati per le attività finanziabili ad Italia Lavoro S.p.A. ai sensi dell'art. 30 della legge 28.12.2001, n. 448 (di cui sono stati impegnati euro 30 milioni al 31.12.2004) ;

Quindi complessivamente sul Fondo per l'occupazione al 31.12.2004 sono stati assunti impegni di spesa per un ammontare complessivo pari a euro 1.375.905.377,95 (cui va aggiunto l'impegno di euro 700.000 in favore dell'INPS).

Pertanto della disponibilità complessiva pari a euro 1.474.169.165,30 (già scontata dei 700.000 euro di cui sopra) risultano assunti impegni di spesa pari a euro 1.375.905.377,95.

Conseguentemente è stata conservata la somma complessiva di euro 99.813.158,05 (di cui euro 1.549.370,70 quale riduzione non ancora effettuata e euro 30 milioni per integrare la quota di cui alla lettera e). Si segnala che la restante somma di euro 68.263.787,35 resta conservata per le emergenze occupazionali.

I capitoli-fondo.

Un quadro più completo dei “capitoli-fondo” esistenti nello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali viene reso nella seguente tabella:

(valori assoluti)

| Cap. | Descrizione | Residui iniziali | Prev. Def. Comp. | Pagato comp. | Pagato residui | Residui totali | Res. Tot. Comp. |
|------|--|------------------|------------------|----------------|----------------|------------------|-----------------|
| 1360 | Fondo da destinare ad interventi di sostegno dell'occupazione | 42.062.392,89 | 34.569.698,00 | 10.630.393,38 | 32.369.606,62 | 31.686.157,66 | 23.939.304,62 |
| 1611 | Spese per missioni all'interno, all'estero e per trasferimenti | 83.236,01 | 298.373,78 | 233.778,27 | 67.885,50 | 34.246,95 | 18.896,44 |
| 2020 | Fondo per il diritto al lavoro dei disabili | 0,00 | 31.001.525,00 | 31.001.524,51 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 7111 | Versamento al fondo per la formazione professionale e per l'accesso a fondo sociale europeo per il finanziamento delle attività di formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) | 25.822.844,00 | 7.746.000,00 | 7.746.000,00 | 22.500.000,00 | 3.322.844,00 | 0,00 |
| 7141 | Fondo per l'occupazione | 2.164.872.629,13 | 1.476.418.536,00 | 729.864.398,35 | 820.680.529,12 | 2.090.746.237,63 | 746.554.137,65 |
| 7152 | Fondo per lo sviluppo a favore di interventi occupazionali | 161.666.262,99 | 0,00 | 0,00 | 22.400.718,37 | 77.332.669,34 | 0,00 |
| 1891 | Fondo nazionale per le politiche migratorie | 9156359,69 | 7336489 | 3443006,85 | 4552904,76 | 5964379,49 | 3891530,11 |

Va rilevato come, rispetto al passato esercizio, si rilevi un miglioramento nella dinamica di spesa del “Fondo da destinare ad interventi di sostegno dell’occupazione”, in quanto i pagamenti sui residui sono piuttosto consistenti, rappresentando il 75,33 per cento di quelli iniziali. Nonostante i pagamenti sulla competenza raggiungano solo il 30,75 per cento, si registra quindi una diminuzione dei residui totali al 31.12 del 43,08 per cento.

Può in questo caso affermarsi che si è interrotto quell’andamento ciclico di cui si parlava nella passata relazione, che si sostanzava nel transito degli stanziamenti di competenza a residui ed in una gestione essenzialmente basata sui residui preesistenti.

In considerazione della grande attualità della materia, presa in considerazione anche nell’*Auditing* sui casi di specie, è interessante anche l’esame del Fondo per le politiche migratorie che sta andando a regime, come dimostra la consistente diminuzione dei residui (del 34,86 per cento), dovuta in gran parte ai pagamenti intervenuti sui residui.

In effetti i pagamenti, sia sulla competenza che sui residui, raggiungono una percentuale vicina al 50 per cento, ma i valori assoluti dei residui sono decisamente più significativi rispetto a quelli della competenza.

Pertanto, il *trend* registrato va considerato positivamente in un contesto di particolare sensibilità.

Economie di particolare rilevanza.

(valori assoluti)

| Cap | Descrizione | Res.iniz. | Prev.Def. comp. | Prev.Def. Cassa | Impegni | Pagato competenza | Pagato residui | Pagato totale | Res.Tot.Pr. Comp. | Residui totali | Economie totali |
|------|---|---------------|-----------------|-----------------|--------------|-------------------|----------------|---------------|-------------------|----------------|-----------------|
| 1803 | Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga | 10.311.563,67 | 3.760.105,00 | 11.571.669,00 | 3.760.101,85 | 3.334.644,23 | 1.741.950,38 | 5.076.594,61 | 425.457,62 | 529.187,38 | 8.465.886,68 |

Anche per l'esercizio 2004 si riscontra un elevatissimo livello di economie (sui residui) per il capitolo del Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga.

Nel 2003, le economie superavano i 10 milioni di euro, ma la situazione di stallo che si è venuta a creare nel 2004, nella fase di passaggio delle competenze dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali al nuovo Dipartimento istituito presso la Presidenza del consiglio dei ministri, della quale si fa cenno nella parte dedicata ai settori d'intervento, non ha consentito al Fondo di andare a regime.

Eccedenze d'impegno.

Le più consistenti eccedenze d'impegno, in conto competenza, si riscontrano sul Cap. 1201 "Stipendi ed altri assegni fissi al personale, al netto dell'IRAP e degli oneri sociali a carico dell'amministrazione" per 4,32 milioni di euro e sul Cap. 1204 che concerne il pagamento degli oneri sociali sugli emolumenti al personale, per 2,07 milioni di euro. Di scarso rilievo sono le eccedenze in conto residui (evento decisamente anomalo) che ammontano complessivamente ad euro 18.983,88.

2.4.2 Auditing su casi di specie.

I casi di specie presi in considerazione hanno caratteristiche molto diverse tra loro, riferendosi, rispettivamente, ad un contratto di consulenza, ad un intervento di "azione positiva per le pari opportunità" consistente quindi in un progetto finalizzato ed in un contratto informatico di significativo rilievo per l'Amministrazione, in quanto inserito nella complessa vicenda della SIL -Sistema informativo lavoro, all'attenzione della Corte e del quale si tratta nella parte dedicata all'innovazione tecnologica.

Capitolo 1891 – Fondo nazionale per le politiche migratorie O.D. n. 39 Fondazione LABOS "Ricerca Seconde generazioni in Italia" 91.140 euro.

La filiera contabile presa in esame si è chiusa con l'estinzione dell'ordinativo n. 39 esercizio di provenienza 2002, che costituisce il saldo per euro 91.140,00 per la realizzazione di una ricerca relativa alle seconde generazioni di stranieri in Italia, il cui onere complessivo è ammontato ad 132.000,00 euro (compresi 22.000 euro di IVA).

La ricerca è stata affidata alla fondazione LABOS, in qualità di mandataria dell'ATI (Associazione Temporanea di Imprese) tra fondazione LABOS e CISP, utilizzando la modalità delle spese in economia, in base alla disciplina del DPR 20.8.2001 n. 384 e del DM 14.1.2002, con il quale sono state individuate le voci di spesa per le quali è consentito il ricorso a tale procedimento.

Dopo la richiesta di un preventivo a 5 enti, effettuata con nota DGI n. 3571 del 3.12.02, è stata istituita con DD del 10.12.2002, la commissione incaricata di verificare le condizioni minime di ammissibilità e di valutare il progetto di ricerca e l'offerta economica presentata.

Il verbale del 13.12.2002 ha individuato nell'offerta della citata ATI quella economicamente più vantaggiosa e con la nota DGI n. 3696 del 18.12.2002 è stata affidata alla medesima la fornitura di un servizio di ricerca relativa alle II generazioni di stranieri in Italia. Con il decreto del Capo Dipartimento del Ministero del lavoro del 23.12.2002 è stato impegnato

l'importo complessivo di cui sopra, sul Cap. 1891 del UPB 3.1.2.12 "Fondo delle politiche migratorie" del C.d.R. "Politiche sociali e previdenziali".

Il disciplinare del contratto è contenuto nella stessa lettera (DGI/3696 del 18.12.2002) con la quale è stata affidata la fornitura.

Le clausole sono molto scarse: la fornitura doveva essere resa entro 10 mesi dalla data della nota (12.2.2002) ed era previsto l'irrogazione di una penale di 150 euro per ogni giorno lavorativo di ritardo, fino ad un massimo di 20 giorni.

Allo scadere di tale termine l'Amministrazione avrebbe potuto applicare la risoluzione contrattuale e chiedere il risarcimento dei danni, ovvero, "ove lo avesse ritenuto più efficace, il ricorso all'esecuzione in danno previa diffida" (art. 3 comma 3 del DPR n. 384 del 2001).

In alternativa, sussisteva la possibilità di applicare anche in questo caso la penale nell'ipotesi di ritardo dovuto a causa non imputabile alla contraente sia quella di prorogare in presenza di giustificati e documentati motivi il termine ultimo per il periodo non superiore alla metà di quello originariamente previsto.

Ciò al netto di ulteriori compensi.

L'erogazione del compenso è stata divisa in 2 parti: il 30 per cento in corrispondenza del rapporto intermedio sullo stato della ricerca che doveva essere prodotto entro 4 mesi dalla data indicata nella lettera di riferimento e il 70 per cento alla fine della ricerca e dietro presentazione di un elaborato contenente i risultati dell'indagine.

Per quanto attiene alla proprietà letteraria questa è del Ministero il quale è stato esonerato da responsabilità per riproduzione di testi o comportamenti non autorizzati.

Era comunque prevista l'utilizzazione da parte dell'Ente dei risultati della ricerca, con la preventiva autorizzazione del Ministero ed indicazione nella copia della pubblicazione della proprietà letteraria del Ministero.

L'ordinativo di saldo, corrispondente a 91.140,00 euro (75.950,00+IVA), è stato estinto il 28.5.2004 con accredito sul C/C del beneficiario dietro presentazione della fattura n. 7/2004 del 5.5.2004.

Dalla documentazione esaminata si rileva l'erogazione di una penale di 1.050 euro per un ritardo di 7 gg. rispetto al termine previsto.

Va peraltro sottolineato come sia stata concessa una proroga di 5 mesi per la realizzazione della ricerca (corrispondente dunque al 50 per cento del tempo originariamente previsto), con la nota del 16 ottobre 2003, ritenendo valide le motivazioni addotte.

In data 3 maggio 2004, l'Amministrazione ha valutato positivamente l'esito della ricerca, in quanto la medesima si è attenuta alle linee di indirizzo indicate ritenendo apprezzabile l'approccio metodologico seguito "dal taglio fortemente operativo, con il diretto coinvolgimento delle comunità straniere interessate" (albanese, marocchina, rumena, cinese e peruviana).

La ricerca è stata messa a disposizione della Corte.

Ai sensi dell'art. 3 del DPR n. 384 del 2001 il contratto era nei limiti previsti delle spese in economia (130.000,00 con esclusione dell'IVA). La nota – contratto appare corretta, così come l'attestazione di regolare esecuzione e la fattura emessa dalla fondazione LABOS per il saldo.

La materia delle consulenze è stata ripetutamente oggetto di interventi del legislatore e della stessa Corte, sia in sede di SSRR, sia in sede di Sezione del controllo.

Si rammenta che con la del. n. 4 del 18.01.97 la Sezione del controllo, riferendosi agli incarichi di studio e ricerca, ha ritenuto che dovesse farsi ricorso a gara in ossequio alla direttiva comunitaria n. 92/50 CE. Altro elemento è dato dall'art. 24 della legge finanziaria 2003 (legge n. 289 del 2002) poi abrogato che prevedeva l'abbassamento al limite dei 50.000,00 euro per l'applicazione della normativa comunitaria in materia di trattativa privata, dalla Corte con la delibera delle SS.RR. n. 7 del 2003 estesa anche ai contratti in economia per analogia.

Con la successiva “finanziaria” (legge n. 350 del 2003 art. 3 comma 166) è stata abrogata questa disposizione.

Ai sensi delle due deliberazioni n. 5 del 2005 delle SS.RR. e n. 7 del 2005 della Sezione centrale del Controllo sulla gestione che regolano l'applicazione della disposizione contenuta nella legge finanziaria per il 2005 (legge n. 311 del 2004 art. 1 comma 11) viene ribadita l'esigenza di motivare l'affidamento degli incarichi di studio e di ricerca. Appare evidente che anche prima dell'ultima finanziaria sussistessero gli obblighi di motivazione e di valutazione in ordine all'adeguatezza della ricerca alle esigenze dell'Amministrazione.

L'auditing sulla descritta filiera contabile ha riscontrato la corretta applicazione delle norme e delle procedure conseguenti.

Capitolo 1351– Azioni positive per le pari opportunità O.D. n. 75 - Pramac-Lifter S.p.A. – Ruolo e responsabilità delle figure professionali femminili nel processo di sviluppo del settore marketing e del settore risorse umane alla Pramac-Lifter S.p.A – Esercizio di provenienza 2002,– Importo euro 23.510,05- Estinto l' 8.11.2004.

Il progetto rientra tra le attività disciplinate dalla legge n. 125 del 1991 “Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro” che ha l'obiettivo di favorire l'occupazione femminile e di realizzare l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro.

Per l'applicazione della legge sono preposti:

Il Comitato Nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici, composto da rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, dei datori di lavoro e del movimento cooperativo, da rappresentanti delle associazioni femminili operanti in materia di parità, dal consigliere nazionale di parità e da rappresentanti della Pubblica Amministrazione.

Il Collegio Istruttorio, istituito per l'istruzione degli atti relativi all'individuazione e alla rimozione delle discriminazioni e per la redazione dei pareri al Comitato, è composto da esperti nominati dal Ministro, da magistrati, da un dirigente del ruolo dell'Ispettorato del Lavoro e dalla consigliere nazionale di parità.

Le Consigliere di Parità, cui è affidata la funzione di tutela antidiscriminatoria. Le Consigliere di Parità sono nominate con decreto del Ministro del Lavoro di concerto con il Ministro per le Pari Opportunità

Di rilievo sono le innovazioni introdotte con il d.lgs. 23 maggio 2000 n. 196, sui soggetti destinatari, sulla programmazione degli interventi, sulla tempistica e sulla possibilità che il contributo possa essere erogato in due quote, secondo modalità alternative che prevedono:

- anticipazione del 10 per cento del finanziamento autorizzato, previa verifica ispettiva ex ante ed erogazione del saldo (pari al restante 90 per cento), a conclusione di tutte le azioni programmate previa verifica amministrativo-contabile svolta dalla Direzione provinciale del lavoro competente per territorio, e ferma restando la valutazione effettuata dal Comitato, attestante la corretta utilizzazione dei finanziamenti concessi e gli obiettivi conseguiti in rapporto a quelli programmati;
- anticipazione dell'80 per cento del finanziamento previa presentazione di garanzia fidejussoria bancaria o polizza assicurativa d'importo uguale alla somma da erogare, dopo la verifica ispettiva. Anche in questo secondo caso, il saldo è erogato con le modalità prima descritte.

Per riguarda il progetto di azione positiva in esame si rileva che è approvato con D.M. 5 dicembre 2002 per l'ammontare di euro 29.345,087.

Il progetto è stato articolato in tre fasi formative ed ha riguardato: la pianificazione strategica, la leadership, il project management, l'*auditor* dei sistemi di qualità, la selezione e gestione delle risorse umane, l'amministrazione del personale, il diritto del lavoro, le tecniche di

formazione, il diritto societario e la gestione di tesoreria. L'obiettivo è stato quello di formare un gruppo di esperti per guidare la Pramac-Lifter S.p.A. all'interno dei nuovi mercati.

L'iter procedurale previsto dalla normazione positiva è stato correttamente seguito: il progetto ha avuto inizio entro due mesi dalla data dalla comunicazione da parte del ministero del lavoro e si è concluso nei tempi previsti. Successivamente al verbale di vista in itinere redatto dalla Direzione provinciale del lavoro di Siena è stata liquidata la somma di euro 2.934,51 pari al 10 per cento dell'importo complessivo.

Il Servizio Ispettivo territorialmente competente ha poi eseguito la verifica amministrativa-contabile propedeutica al saldo ed ha accertato l'ammissibilità delle spese rendicontate per un ammontare complessivo di euro 26.444,56. Il Comitato ha accertato la corretta utilizzazione dei contributi concessi e il raggiungimento degli obiettivi fissati nel progetto ed ha quindi deliberato di corrispondere il saldo, equivalente a euro 23.510,05.

L'auditing sulla descritta filiera contabile ha riscontrato la corretta applicazione delle norme e delle procedure conseguenti, salvo la segnalazione che il verbale *in itinere*, necessario per la liquidazione della prima quota pari al 10 per cento, è stato redatto in data 17/10/2003, ben oltre i 30 giorni dalla comunicazione di inizio delle attività progettuali (28/04/2003).

Capitolo 7100 – Sviluppo del Sistema informatico O.D. n. 13 Getronics solution Italia S.p.A. “Fornitura risorse professionali e supporto ai siti web”. Estinto il 25 marzo. Importo euro 81.032,45. Provenienza esercizio 2000 per un impegno complessivo per 132.000 euro.

La filiera contabile esaminata riguarda la proroga (per 6 mesi dall'aprile al settembre 2003) delle prestazioni di servizio per la conduzione del centro di cui sopra, nel contesto del contratto complessivo per la “Fornitura di server, di prodotti software, di attività di formazione e risorse specialistiche e ricerche per l'impiego” stipulato il 2 febbraio 2000.

In particolare al punto 3.2 del contratto viene disciplinata la fornitura dei servizi del “Centro di gestione del controllo”.

La durata del contratto, la quale ha avuto una decorrenza posticipata, a causa della ritardata disponibilità delle strutture tecnologiche, era prevista in un anno, rinnovabile di anno in anno per un biennio ulteriore, alle medesime condizioni d'origine.

In fase di esecuzione del contratto a parte la ritardata decorrenza di cui si è detto, è stata attuata la proroga fino all'aprile 2003 avvalendosi di quanto previsto dal contratto del 2000. Solo a questo punto l'amministrazione ha ritenuto di avvalersi degli ultimi 6 mesi disponibili ed ha giustificato tale circostanza con l'esigenza di verificare i tempi della gara per la gestione del SIL (Sistema informativo lavoro) e l'eventuale termine dell'affidamento del servizio di gestione del Centro.

Pertanto il contratto che ha dato luogo alla filiera contabile in esame ha caratteristiche autonome rispetto a quello del 2000, dal punto di vista giuridico e formale, consistendo in una trattativa privata che viene stipulata il 10 giugno 2003 ed approvata con decreto del Capo dipartimento il 22 maggio 2003 e quindi in epoca successiva alla decorrenza delle prestazioni interessate, che vanno a coprire un periodo di 6 mesi, secondo il contratto citato, fino, quindi, a tutto il mese di settembre 2003.

Senz'altro va tenuto conto del quadro estremamente complesso sul piano contrattuale, che sembra essere distinto in prestazioni che presentano tipologie decisamente specifiche, collocate e disciplinate in punti particolari del contratto del 2000. In pratica ognuna di tali aree di prestazioni (assimilabili a lotti separati) ha avuto caratteristiche autonome nei limiti in cui non dipendeva necessariamente da prestazioni di diversa tipologia.

E' infatti accaduto che, per quanto attiene all'oggetto dell'esame, la decorrenza sia stata ritardata per tali ragioni.

Il contratto originario è stato oggetto di rilievo in sede di controllo di legittimità (n. 17 del 4 aprile 2000)⁴ ed in tale contesto per il punto che qui interessa l'amministrazione aveva motivato la distribuzione temporale (un anno rinnovabile per altri due) con indicazioni ricevute dall'AIPA e l'esigenza di collegare la gestione del centro con la manutenzione dell'hardware.

Punti critici si riscontrano:

1. nel mancato riferimento nel provvedimento di approvazione alla decorrenza iniziale ed alla discrasia sulla decorrenza finale che nel provvedimento del 22 maggio 2003, che non era comunque sottoposto a controllo di legittimità della Corte dei conti per motivi di valore, risulta essere piuttosto vaga indicando la fine del rapporto "entro la fine di ottobre";
2. nella circostanza che ormai il contratto era scaduto e non era stato esperita l'opzione di prosecuzione ma anzi era stata interrotta la prosecuzione che era stata richiesta con la nota dell'agosto 2002, rendendo peraltro necessaria la stipula di un nuovo contratto, questa volta a seguito di trattativa privata.

Si rileva quanto sopra, anche tenendo conto dell'esigenza rappresentata dall'amministrazione nella documentazione di non interrompere il servizio nelle more dell'espletamento della gara per la gestione del SIL, cosa questa che ha determinato l'incertezza sui tempi contrattuali e le conseguenti scelte dell'amministrazione.

3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori d'intervento.

3.1 La programmazione.

3.1.1 La nota preliminare.

La nota preliminare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali non sempre ha assolto alla sua finalità di documento con il quale l'Amministrazione esprime il suo progetto di bilancio, appostando ai segmenti della propria missione istituzionale le risorse finanziarie, collocate presso le UPB e nei capitoli del bilancio amministrativo.

La nota preliminare dovrebbe costituire, nel sistema delineato dalla legge di riforma del bilancio (legge n. 94 del 1997), il fondamento programmatico sul quale costruire la successiva Direttiva del Ministro per l'esercizio di riferimento, che si avvale della legge di bilancio ormai approvata e quindi di un assetto che dovrebbe essere definitivo, salvo assestamenti in corso d'anno, ma che, in seguito ai provvedimenti legislativi di contenimento della spesa, è divenuto anch'esso precario.

Va sottolineato come, nel 2003, la nota preliminare avesse raggiunto un rilevante livello di significatività mentre quella per il bilancio di previsione 2004, era stata compilata d'ufficio dal MEF ed ha segnato una forte discontinuità con la precedente.

Le direttive ministeriali per il 2003 ed il 2004 hanno invece mantenuto un efficace assetto programmatico, anche se quella per il 2004 non si è occupata delle politiche previdenziali oggetto di un complesso percorso legislativo sfociato, per ora nella legge-delega 23 agosto 2004, n. 243, ed hanno contribuito alla costruzione di un assetto programmatico al quale rapportare i risultati della gestione, aspetto questo di specifica trattazione nella parte della relazione dedicata al "Controllo interno".

La nota preliminare per il 2005 è particolarmente complessa perché ha cercato di conciliare l'assetto al momento esistente dei Centri di Responsabilità, che è costituito dai due dipartimenti "Politiche del lavoro e dell'occupazione" e "Politiche sociali e previdenziali" (oltre che da quello, come in tutte le amministrazioni, "Gabinetto del Ministro") con le innovazioni introdotte, in primo luogo, dal d.lgs. 11 agosto 2003, n. 241, con il quale sono state individuate, quali strutture di primo livello, le direzioni generali con la conseguente soppressione dei dipartimenti ed, in successione, dal decreto del ministro del 15 settembre 2003, con il quale è stata prevista la figura del Segretario generale, dal DPR 29 luglio 2004, n. 244 con il quale è

⁴ Il decreto di approvazione del contratto è stato successivamente registrato.

stata operata l'ultima riorganizzazione del ministero ed, infine, dal decreto ministeriale del 1° dicembre 2004 con il quale sono stati istituiti gli uffici di livello dirigenziale generale del Segretario generale e della Direzione delle Ispezioni.

A prescindere dai profili attinenti a tale riorganizzazione, che vengono trattati nella specifica parte della relazione, va sottolineato come sia proprio la nota preliminare a gestire il momento di transizione tra la vecchia e nuova strutturazione per centri di responsabilità che viene poi sanzionata nella legge di bilancio per l'esercizio 2005.

In sostanza, la programmazione contenuta nella nota preliminare tiene già conto del nuovo disegno strutturale, a seconda dei casi, sottolinea il permanere o meno delle precedenti competenze delle direzioni generali (in parte modificate) e, nel caso della Direzione delle Ispezioni, - prevista dal d.lgs. 23 aprile 2004, n.124, di cui si è parlato nella passata relazione, contemplata dal citato DPR n. 244 del 2004 ed istituita con il citato DM 1° dicembre 2004 e, dunque, all'epoca della predisposizione della nota preliminare non ancora operativa, considerandola ancora nel contesto della Direzione generale degli affari generali, risorse umane ed attività ispettiva.

In questo disegno, alquanto complesso - che pure mette nel dovuto risalto le missioni istituzionali e gli aspetti cruciali, attinenti alle politiche del lavoro, a quelle sociali ed a quelle previdenziali - finisce per essere di scarso rilievo, a fronte della particolare strutturazione dei Centri di Responsabilità che fa coesistere (ed è questo il dato assolutamente peculiare nel sistema dei ministeri) la figura del Segretario generale con quella delle Direzioni generali riconoscendo, appunto, ad entrambe la connotazione di Centri di Responsabilità, il dato aggregato delle assegnazioni agli ormai obsoleti *C.d.R.*, rappresentati dai due dipartimenti delle politiche del lavoro e delle politiche sociali e previdenziali.

Rispetto alle previsioni assestate 2004, si riscontra un leggero incremento (65,54 miliardi di euro rispetto a 64,34 miliardi di euro).

In effetti, tale situazione rispecchia sostanzialmente l'andamento del *C.d.R.* "Politiche sociali e previdenziali" (il *C.d.R.* "Gabinetto" ha un sensibile incremento da 8,4 milioni di euro a 10,8), mentre continuano a diminuire gli stanziamenti destinati al *C.d.R.* "Politiche del lavoro e dell'occupazione" (1,52 miliardi di euro), rispetto alle previsioni assestate 2004 (1,88 miliardi di euro).

Poiché gli stanziamenti sul *C.d.R.* "Politiche sociali e previdenziali" attengono per la quasi totalità a spese di trasferimento nei confronti degli enti previdenziali e degli enti locali, la spesa realmente gestita dal ministero subisce un'ulteriore flessione che riduce il margine operativo delle politiche attive e passive del lavoro (come verrà evidenziato nelle parti dedicate ai "settori d'intervento" ed all'"analisi finanziaria").

3.1.2 La direttiva del Ministro.

La direttiva 2004 era organizzata sulla base dell'indicazione tematica delle Priorità politiche, ma in maniera diversa rispetto a quella del 2003, sempre collegandola ai filoni fondamentali dell'attività del Ministero:

1. Attuazione della legge Biagi per migliorare le opportunità occupazionali e per la riforma del mercato del lavoro.
2. Favorire la trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare.
3. Promuovere la responsabilità sociale delle imprese nell'ambito di un sistema di relazioni industriali innovativo.
4. Politiche a favore della famiglia e dei diritti sociali.
5. Sviluppo di interventi diretti a favorire la piena attuazione della legge Bossi-Fini.
6. Politiche intersettoriali.

La scelta dell'Amministrazione, per il 2004, era, in sostanza, quella di rendere mirate le scelte strategiche, anche se mancavano riferimenti alla politica previdenziale.

La Direttiva 2005 mantiene lo stesso assetto ma modifica alcune priorità, mentre in altri casi tiene conto degli sviluppi che i settori di riferimento hanno avuto. Inoltre, in considerazione dell'entrata in vigore della legge-delega sulla riforma previdenziale (legge 23 agosto 2004, n. 243), inserisce tra le priorità gli interventi diretti all'attuazione del nuovo sistema:

1. Sistema coordinato di interventi per il completamento della riforma del mercato del lavoro e l'innalzamento dei tassi di occupazione regolare e di qualità.
2. Interventi diretti a favorire l'emersione del lavoro sommerso.
3. Favorire il processo di diffusione della cultura della responsabilità sociale delle imprese e l'implementazione sul territorio di un sistema sperimentale di relazioni industriali innovativo.
4. Sviluppo delle politiche sociali in raccordo con le Regioni per garantire l'effettività dei diritti sociali su tutto il territorio nazionale con particolare riferimento al "soggetto famiglia".
5. Interventi diretti alla attuazione del nuovo sistema previdenziale.
6. Politiche intersettoriali.

Per quel che attiene alla prima priorità, nella sua descrizione riverberano le considerazioni che il SECIN ha espresso nello studio sugli indicatori di cui si parla successivamente ed ovviamente vi è coerenza con le analisi che, in ordine di tempo, sono state successivamente svolte in occasione del monitoraggio sulla Direttiva 2004.

In merito alla seconda priorità, si nota una maggiore sottolineatura dell'attivazione delle strutture ispettive. Del resto, l'ambiente operativo è ora caratterizzato dalla nuova Direzione per le attività ispettive e particolare attenzione viene data alla valorizzazione delle risorse professionali.

La terza priorità è sostanzialmente sovrapponibile a quella corrispondente della Direttiva 2004. Viene posto l'accento sull'esigenza di rafforzare l'integrazione dei principi e dei parametri della CSR (Responsabilità Sociale delle Imprese) nelle amministrazioni pubbliche, anche in relazione al contenuto dell'art. 1, comma 160 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005).

Con tale disposizione viene infatti costituita la Fondazione per la diffusione della responsabilità sociale delle imprese.

La quarta priorità, sostanzialmente corrispondente a quella della Direttiva 2004, pone l'accento sull'accordo con le Regioni. Va tenuto conto, infatti, delle pronunce della Corte costituzionale delle quali si parla in dettaglio nella parte della relazione ad esse dedicata (es. la sentenza sugli "Asili Nido").

Anche in questo caso, viene fatto riferimento alle disposizioni della Finanziaria 2005 (articolo 1, commi 153-154), le quali prevedono la destinazione, nell'ambito del Fondo per le politiche sociali, di una quota specifica, di 500.000,00 euro, per l'anno 2005 per l'istituzione di un "Fondo speciale al fine di promuovere le politiche giovanili finalizzate alla partecipazione dei giovani sul piano culturale e sociale nella società e nelle istituzioni, mediante il sostegno della loro capacità progettuale e creativa e favorendo il formarsi di nuove realtà associative nonché consolidando e rafforzando quelle già esistenti".

In particolare, il 70 per cento di tale quota "è destinato al finanziamento dei programmi e dei progetti del *Forum* nazionale dei giovani, con sede in Roma. Il restante 30 per cento è ripartito tra i *Forum* dei giovani regionali e locali proporzionalmente alla presenza di associazioni e di giovani sul territorio".

La quinta priorità, concerne, come si è detto, l'avvio del nuovo sistema previdenziale ed, in tale contesto, viene sottolineata l'esigenza, da un lato, di disporre del "Secondo pilastro" costituito dalla "Previdenza complementare" che, pertanto, va incentivata e, dall'altro, di assicurare la garanzia dell'uniformità sia delle prestazioni che dei trattamenti contributivi. Per quanto attiene a questi ultimi, essi dovranno essere vagliati in stretta connessione con le

problematiche relative all'emersione e regolamentazione del lavoro sommerso, nonché con le tipologie contrattuali di recente introduzione.

La sesta priorità, dedicata alle "politiche settoriali" indicate dalla Presidenza del consiglio dei ministri, dovrà confrontarsi con le limitazioni alla spesa delle pubbliche amministrazioni, previste in Finanziaria.

Le priorità vengono declinate in obiettivi strategici ed operativi e ad essi vengono collegate le assegnazioni di bilancio, le risorse umane, nonché il peso percentuale delle tipologie di attività per il raggiungimento degli obiettivi.

In conclusione, va sottolineato l'ulteriore affinamento della Direttiva che si giova delle metodologie del SECIN e dell'esperienza da questo maturata, sia nella costruzione di un sistema di indicatori, sia nel monitoraggio trimestrale sui risultati gestionali in rapporto con gli obiettivi assegnati.

3.2 Il monitoraggio del Servizio di controllo interno sulla direttiva 2004.

Il SECIN del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha completato il monitoraggio dei risultati ottenuti rispetto agli obiettivi contenuti nella direttiva 2004 ed ha trasmesso ufficialmente i documenti relativi, particolarmente analitici, alla Corte.

E' importante sottolineare come gli obiettivi, già nella direttiva 2004, fossero riferiti al Segretariato generale ed alle Direzioni generali.

Una notazione generale attiene ad un più elevato grado di realizzazione per gli obiettivi di settore, riferibili cioè alle cinque priorità politiche, mentre la sesta priorità politica che ha, appunto, caratteristiche trasversali⁵, presenta un livello significativo di non realizzazione o realizzazione parziale degli obiettivi operativi ad essa riferiti.

In sostanza, laddove si tratta di obiettivi direttamente riferibili alle competenze specifiche, l'azione è risultata maggiormente apprezzabile rispetto a quella posta in essere nel raggiungimento di obiettivi intersettoriali, quali l'ammodernamento dell'Amministrazione. Tale constatazione indica una carenza di accordo tra le strutture interne all'Amministrazione come pure con soggetti esterni alla medesima.

Dalla tabella che segue, emerge il complessivo miglioramento, nella realizzazione degli obiettivi, in quanto anche se la percentuale di realizzazione appare leggermente inferiore a quella del 2003, gli obiettivi della direttiva 2004 erano più numerosi (63) rispetto a quelli della direttiva 2003 (50) ed, inoltre, vi erano 26 obiettivi a durata pluriennale.

| Anno | Realizzati | Parzialmente realizzati | Non realizzati |
|------|------------|-------------------------|----------------|
| 2002 | 70% | 17% | 13% |
| 2003 | 84% | 12% | 4% |
| 2004 | 83% | 14% | 3% |

Fonte SECIN Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Va anche detto che non sempre la strutturazione degli obiettivi appare rispondente sia alle dirette responsabilità, sia alle caratteristiche organizzative del destinatario dei medesimi.

E', del resto, proprio il monitoraggio e, soprattutto, il dettaglio dei risultati ottenuti dal Segretario generale e dalle direzioni generali, la cui sintesi viene esposta nella seguente tabella, a consentire alla Corte di fare una sottolineatura del genere.

Un esempio evidente, in tal senso, è dato dall'analisi del raggiungimento dei tre obiettivi assegnati al Segretario generale - riconducibili alla sesta priorità politica e consistenti nel coordinamento delle proposte di riorganizzazione, nell'individuazione di un sistema di controllo

⁵ Miglioramento della qualità dei servizi, semplificazione amministrativa, digitalizzazione delle amministrazioni, contenimento e razionalizzazione della spesa.

di gestione e nella programmazione ed organizzazione delle attività statistiche di studio e ricerca – che sono ritenuti parzialmente realizzati.

Il primo obiettivo appare alquanto generico, ove non si riconduca alla predisposizione di uno studio definitivo in materia, e, comunque, dipendente dallo spirito di cooperazione dei titolari delle direzioni generali (va ricordato che nel corso del 2004 è stato comunque approvato il nuovo regolamento di organizzazione ed istituita la Direzione delle attività ispettive).

Il secondo, anche se funzionalmente collegato al Segretario generale, implica la diretta implicazione del SECIN, che, come il medesimo afferma, ha assicurato il supporto tecnico-metodologico.

Al riguardo, va segnalato che, con il DM del 12 ottobre 2004, è stato approvato il modello teorico indirizzato all'individuazione delle linee-guida per la progettazione e l'organizzazione del sistema.

Il SECIN, nell'auspicare che vengano attivate quanto prima le procedure di gara per consentire l'implementazione del progetto, indica, quale alternativa possibile, il ricorso, indicato dall'art. 1, comma 192 della legge n. 311 del 2004 (Finanziaria 2005), al riutilizzo di applicazioni informatiche disponibili presso altre amministrazioni.

Infine, il terzo obiettivo appare di medio-lungo periodo e, comunque, così come i primi due, implica l'esistenza di una reale struttura che, di cui, al momento, il Segretario generale non dispone.

STATO DI REALIZZAZIONE DEGLI OBIETTIVI OPERATIVI ASSEGNATI A CIASCUNA DIREZIONE GENERALE

| Direzioni generali | realizzato | parzialmente realizzato | non realizzato | Totale complessivo |
|--|------------|----------------------------|-------------------|-----------------------|
| Segretario generale | | 3 | | 3 |
| Direzione generale degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione | 3 | 1 | | 4 |
| Direzione generale della comunicazione | 2 | | | 2 |
| Direzione generale per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR) | 6 | | | 6 |
| Direzione generale per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e monitoraggio della spesa sociale | 3 | | 1 | 4 |
| Direzione generale per l'immigrazione | 4 | 1 | 1 | 6 |
| Direzione generale del mercato del lavoro | 7 | 2 | | 9 |
| Direzione generale per le politiche per l'orientamento e la formazione | 4 | | | 4 |
| Direzione generale per le politiche previdenziali | 3 | | | 3 |
| Direzione generale per l'innovazione tecnologica | 4 | 2 | | 6 |
| Direzione generale delle risorse umane e affari generali | 6 | | | 6 |
| Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro | 5 | | | 5 |
| Direzione generale per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali | 4 | | | 4 |
| Direzione generale per la prevenzione e il recupero delle tossicodipendenze e alcolodipendenze | 1 | | | 1 |
| totale | 52 | 9 | 2 | 63 |

Tra gli obiettivi “realizzati” vengono ricompresi anche quelli rimodulati nel corso del 2004 e, per quanto attiene a quelli “parzialmente realizzati” e “non realizzati”, le percentuali di insuccesso sono in gran parte dovute al cennato difficile accordo tra le strutture interessate.

Tale aspetto trova rispondenza nelle osservazioni fatte nella parte dedicata all'organizzazione, un'organizzazione, peraltro, fortemente impegnata nell'attività definita istituzionale, tanto da impiegare solo il 16 per cento del personale nel perseguimento degli obiettivi della Direttiva.

Su questo punto va rilevato come, trattandosi di un ministero fortemente connotato dalle *politiche* di settore (fondamentalmente distribuite nella tripartizione: politiche del lavoro, sociali e previdenziali), le cennate priorità politiche non possono certamente considerarsi distinte dall'attività *istituzionale*.

Il SECIN segnala l'esigenza di far seguire ad una riorganizzazione (derivante dal DPR 29 luglio 2004, n. 244 con il quale è stato approvato il nuovo regolamento di organizzazione e dal DM del 1° dicembre 2004, con il quale è stata istituita la Direzione generale per l'attività ispettiva, prevista dal d.lgs. n. 124 del 2004) che ha quali punti focali la struttura del Segretariato generale e quella dell'appena indicata nuova Direzione per l'attività ispettiva, un'effettiva razionalizzazione nella distribuzione delle risorse umane che tenga conto dei compiti sul territorio e dei collegamenti con le autonomie locali.

In effetti, la Corte tiene a sottolineare l'esigenza di un diverso approccio delle articolazioni periferiche dell'Amministrazione, così come quella della verifica degli assetti dell'Amministrazione centrale ed approfondisce questi temi nella parte dedicata all'organizzazione.

3.2.1 Le metodologie adottate dal Controllo Interno – Gli indicatori.

Il SECIN ha affinato le sue metodologie per poter realizzare le analisi dirette alla valutazione del raggiungimento degli obiettivi indicati nella Direttiva 2004, e correlati alle priorità politiche, analisi di cui si è detto in precedenza.

A tal fine, con un decreto del Ministro del 4 marzo 2004, è stato approvato uno studio, predisposto, appunto, dal SECIN, sugli indicatori che sono stati utilizzati per il monitoraggio della Direttiva.

Si traggono da tale studio alcuni cenni sintetici che concernono la prima priorità politica che può essere definita come la più emblematica della missione del ministero in quanto si riferisce alla “Attuazione della legge Biagi (legge 14 febbraio 2003, n. 30) per migliorare le opportunità occupazionali e per la riforma del mercato del lavoro”.

Dopo l'individuazione di alcuni punti di rilievo, come l'esigenza, nell'ottica della piena attuazione della legge, di adottare i provvedimenti idonei ad una uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale degli istituti previsti e di assicurare un'ampia diffusione della conoscenza degli strumenti innovativi introdotti dalla normativa, si indica la concentrazione dell'attenzione sulle attività indispensabili per la effettiva realizzazione di quanto previsto circa la borsa continua nazionale e il monitoraggio dell'andamento dell'impiego dei nuovi istituti di flessibilità.

Inoltre, si marca l'esigenza della formazione continua, della realizzazione di un sistema equilibrato che coniughi flessibilità e sicurezza, attraverso gli incentivi all'occupazione e gli ammortizzatori sociali e del collegamento delle strutture ministeriali con gli enti territoriali.

Gli indicatori, in questo contesto, dovrebbero essere in grado di distinguere, nell'ambito del generale tasso di occupazione, generi, classi di età, ambiti geografici di riferimento, attività economica e di verificare il grado di attuazione delle misure previste.

Pertanto, in considerazione della flessibilità delle nuove figure di lavoro, potrebbero essere analizzati i riflessi della loro utilizzazione, sul mondo del lavoro, sotto diversi aspetti: quello quantitativo, connesso al ricorso a tali figure, quello concernente la transitorietà del

fenomeno, quello riferito all'incidenza delle medesime tipologie sulla misura della stabilizzazione dell'occupazione.

Per quanto attiene a quest'ultimo aspetto, di rilievo sono i dati concernenti la trasformazione dei rapporti di lavoro part-time in full-time, oppure dei rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Sotto altro profilo, tenuto conto delle profonde differenziazioni territoriali del nostro Paese e degli squilibri che, in particolare, si riscontrano nel Mezzogiorno rispetto al resto del territorio nazionale, si ritiene opportuna la configurazione di indicatori idonei ad analizzare l'impatto degli interventi realizzati sulle diverse aree territoriali. Recenti rilevazioni, aggiornate al III trimestre 2004, attestano un incremento occupazionale in Italia dello 0,4 per cento su base annua, per un totale espresso in valori assoluti pari a 22.485 unità, variamente distribuite sul territorio. Le variazioni percentuali sono così distinte: 1,1 per cento nelle zone del Nord – Ovest; – 0,5 per cento nelle zone del Nord – Est; 0,6 per cento nel Centro; 0,0 per cento nel Nord e Centro e 0,3 per cento nel Sud e nelle Isole. Inoltre, si rileva che il tasso di disoccupazione per aree geografiche, sempre al III trimestre del 2004, si attesta al 4,5 per cento nel Nord – Ovest; al 3,5 per cento nel Nord Est; allo 6,0 per cento nel Centro; al 4,6 per cento nel Nord e nel Centro; al 13,6 per cento nel Sud e nelle isole, per un valore medio sul territorio nazionale del 7,4 per cento.

Infine, e soprattutto con riferimento alle misure volte a favorire l'inserimento o reinserimento delle donne nel mondo del lavoro, si tiene conto che tali misure risultano fortemente condizionate anche dagli interventi, realizzati nel settore sociale, per la conciliazione dei tempi di cura e di lavoro (per esempio, diffusione e distribuzione territoriale di asili nido e micro-nidi aziendali) con evidenti riflessi sull'andamento del tasso occupazionale delle donne. Quest'ultimo è stato stimato – al III trimestre del 2004 – al 45,1 per cento per le donne di età compresa tra i 15 e i 64 anni, con un valore del 24,5 per cento per le donne di età compresa tra i 15 e i 24 anni. Sempre in relazione alle donne, può essere interessante notare quale sia il flusso mensile dei contratti a tempo parziale secondo rilevazioni effettuate all'agosto del 2003: il dato (espresso in migliaia) parla di un 37,4 di flusso di part time per le donne, contro un 18,5 per gli uomini (i dati si riferiscono ai contratti depositati presso le DPL, Settore Ispezione, ai sensi dell'art. 5 Legge n. 863 del 1984, modificato dall'art. 2 del d.lgs. n. 61 del 2000).

3.3 Attività contrattuale e convenzioni CONSIP.

Le attività contrattuali di maggior rilievo per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali attengono alla materia informatica ed in particolare al S.I.L.-Sistema Informativo Lavoro al quale è dedicata la parte della relazione concernente l'Innovazione tecnologica.

Il contratto di maggior rilevanza, gestito dall'Amministrazione, nel 2004 è, dunque, quello che riguarda la fornitura di *hardware* e *software*, e la gestione del S.I.L., stipulato, in seguito ad Appalto-concorso⁶, in data 31.10.2003, per un importo di euro 23.141.354,67 (I.V.A. esclusa) con l'R.T.I. composto da IBM Italia spa (mandataria), Engineering, Sistemi Informativi, Getronics e SDI.; i lavori hanno avuto inizio a metà novembre 2003. Il contratto ha validità di 3 anni dalla data di sua efficacia ed ha pertanto scadenza a novembre 2006.

L'impatto di tale contratto è sensibile sul piano delle risorse complessive, anche perché sono state proprio le risorse finanziarie che attengono alla materia dell'informatica, soprattutto per la parte in conto capitale, ma anche per la parte corrente, che sono state pesantemente incise dal D.L. n. 168, convertito con la legge 30.7.2004, n. 191.

⁶ Aggiudicatario della gara è stato un RTI composto da IBM Italia spa (mandataria), Engineering, Sistemi Informativi, Getronics e SDI.

Per questa ragione, nell'ambito dell'analisi sugli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali, si è ritenuto opportuno dedicare una parte specifica alla gestione finanziaria degli investimenti per l'innovazione tecnologica.

Altri contratti di significativo rilievo, a livello centralizzato, hanno riguardato:

- servizi in economia (DPR n. 384 del 2001 – DM 16-1-2002) nei settori dell'edilizia, della falegnameria, vetreria e dell'idraulica sanitaria;
- ordinazione della manutenzione ordinaria antincendio;
- ristrutturazione completa del centro Stampa ed altri servizi logistici del ministero ;
- acquisto metal-detector e rapiscan, apparecchiature antisabotaggio.

3.3.1 Le convenzioni CONSIP.

Il Servizio di controllo interno ha di recente licenziato (il 18 maggio u.s.) la "Relazione annuale al Ministro sulla riduzione della spesa nell'anno 2004, conseguita in seguito all'adesione alle convenzioni CONSIP per l'acquisto di beni e servizi", prevista dall'art. 26 della legge del 23.12.1999, n. 488 (Legge finanziaria 2000).

A tal fine è stato avviato un monitoraggio sia a livello centrale sia a livello periferico, basato su schede informatizzate.

Un'interessante osservazione del SECIN riguarda la tendenza a servirsi delle convenzioni CONSIP nei casi di prodotti e servizi con caratteristiche tecnologicamente avanzate che avrebbero determinato "il ricorso a procedure d'acquisto complesse" e, comunque, "una difficile valutazione comparativa" (è il caso della telefonia fissa e mobile o del noleggio dei fotocopiatori).

Non è risultato invece particolarmente vantaggioso il ricorso alla CONSIP per gli acquisti di beni e servizi di facile consumo, reperibili sul mercato locale a condizioni economicamente e qualitativamente spesso più convenienti.

Infatti, le più ricorrenti criticità evidenziate si riferiscono alla fornitura di materiale di cancelleria e carta o all'acquisto di software, in relazione al cui approvvigionamento sono state segnalate problematiche connesse al ritardo nei tempi di consegna, alla scadente qualità delle forniture, alla ridotta scelta merceologica.

Il SECIN segnala come tale posizione sia stata pressoché unanime da parte delle strutture centrali e periferiche, tanto da consigliare in molti casi il ricorso ai Servizi in economia disciplinati dal DPR n. 384 del 2001.

In tutti i casi in cui ciò è accaduto, il ricorso ai fornitori locali ha, infatti, consentito di spuntare prezzi inferiori a quelli praticati in convenzione per l'acquisizione di beni e servizi (es: pulizia dei locali).

Va anche considerato che, nel corso del 2004, molte convenzioni sono scadute, per totale esaurimento dei lotti. Sono state anche attivate convenzioni diverse da quelle previste, in elenco (come quella relativa al "sistema informatizzato di rilevazione delle presenze"). Altre convenzioni, per le loro caratteristiche sono state attivate dall'Amministrazione centrale (es: autovetture, buoni pasto, telefonia).

Notevoli difficoltà si sono riscontrate per la misurazione dei risparmi conseguiti, in mancanza di utili parametri di comparazione per prodotti aventi caratteristiche qualitative diverse e, comunque, indisponibili sul mercato locale, ovvero per i diversi tempi in cui sono avvenuti gli acquisti e la mancanza di significatività del confronto per beni a rapida obsolescenza, come quelli informatici.

Ulteriore aspetto segnalato è quello della precaria rapportabilità all'esercizio finanziario di convenzioni che hanno spesso durata pluriennale.

Ciò nonostante, è stato possibile individuare un sensibile risparmio, rilevato con la comparazione con il dato storico precedente o con i listini e le tariffe di altri fornitori, con il ricorso alle convenzioni per l'acquisto di centraline telefoniche e per la telefonia mobile e fissa.

Come era prevedibile attendersi, l'entrata in vigore del decreto legge 12 luglio 2004, n. 168 recante "interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica" (convertito, con modificazioni, nella legge 20 luglio 2004, n. 191) ha compresso le possibilità di spesa degli uffici, costretti pertanto a ridurre le richieste di approvvigionamento di beni e servizi. Il taglio sui fondi - realizzatosi con la riduzione degli stanziamenti, in particolare su alcuni capitoli di bilancio - ha comportato, inevitabilmente, una sensibile difficoltà evidenziata da quasi tutte le strutture coinvolte nel monitoraggio.

Una valutazione positiva viene espressa sulla flessibilità dello strumento, ribadita con l'ultima previsione legislativa, che dovrebbe permettere di mirare opportunamente il ricorso alle convenzioni nei casi di effettiva convenienza per l'Amministrazione.

La spesa dell'Amministrazione centrale viene rappresentata nella seguente tabella:

Spese dell'Amministrazione centrale per le convenzioni CONSIP

(valori assoluti)

| Direzioni generali | autovetture | buoni pasto | carburante rete | fax | fotocopiatori | global service uffici | TOTALE |
|---|-------------|--------------|-----------------|--------|---------------|-----------------------|---------------------|
| Direzione generale risorse umane e affari generali | 67.242,24 | 3.178.760,16 | 8.800,00 | | 2.341,38 | | 3.317.143,78 |
| Direzione generale gestione del fondo politiche sociali | 24.000,00 | 117.592,16 | 7.000,00 | 320,33 | 14.985,36 | 18.795,35 | 182.693,20 |

La spesa dell'Amministrazione periferica ha riguardato:

carburante rete, carta in risme, centrali telefoniche, energia elettrica, (>0,1Gwh), fax, fotocopiatori, gasolio riscaldamento, global service uffici, olio combustibile da riscaldamento, pc desktop, pc portatili, reti locali, software gestione documentale, software produttività, stampanti, telefonia fissa, videocomunicazione ed altri beni.

La spesa complessiva, suddivisa per regione, è stata la seguente:

Spese dell'Amministrazione periferica, distinta per regione per le convenzioni CONSIP

(valori assoluti)

| Regioni | Totale spesa Convenzioni CONSIP |
|----------------|---------------------------------|
| Abruzzo | 146.690,44 |
| Basilicata | 15.430,61 |
| Calabria | 58.839,73 |
| Campania | 444.174,43 |
| Emilia Romagna | 287.328,57 |
| Friuli | 97.516,68 |
| Lazio | 120.045,01 |
| Liguria | 78.173,12 |
| Lombardia | 118.527,29 |
| Marche | 101.908,31 |
| Molise | 41.932,06 |
| Piemonte | 146.856,99 |
| Puglia | 40.281,88 |
| Sardegna | 110.225,47 |
| Toscana | 129.441,80 |
| Umbria | 11.839,14 |
| Valle d'Aosta | 33.820,42 |
| Veneto | 270.063,54 |
| TOTALE | 2.253.095,49 |

Per quanto attiene alle valutazioni sui risparmi conseguenti all'utilizzazione delle convenzioni CONSIP, i dati non hanno ancora raggiunto un sufficiente grado di completezza per motivi in precedenza indicati, ma costituiscono comunque un ambiente indicativo⁷ dal quale è possibile evincere alcuni "picchi" di rilievo come il risparmio ottenuto sul "global service uffici" dalla Direzione provinciale di Como, che ha raggiunto il 105 per cento rispetto ai costi del 2003, risparmio invero notevole soprattutto se rapportato agli altri più significativi livelli conseguiti come il 68% sulla "telefonia fissa" riscontrato dalla DPL di Alessandria.

Va detto che esistono anche rilevazioni in termini di maggiori costi come quello riscontrato dalla DPL di Firenze sul "Gasolio riscaldamento" nella misura del 19 per cento e come quelli indicati dalla DPL di Prato, per la "cancelleria" (2%), per i "fax" (39%) e per il "software produttività" (27%) e dalla DPL di Verona, per i "PC desktop" (36%).

⁷ In Abruzzo, è stato indicato un 10 per cento sulle spese di cancelleria della Direzione Provinciale di Chieti.

In Basilicata, in Calabria in Campania nel Lazio ed in Liguria non sono stati rinvenuti risparmi.

In Emilia Romagna, la D.P.L. di Bologna ha riscontrato il 10 per cento di risparmi per le convenzioni per "pc desktop", "software produttività" e "stampanti"; la D.P.L. di Ferrara del 35/40 per cento sulla "telefonia fissa"; la D.P.L. di Forlì del 10,62 per cento sui "fotocopiatori"; la D.P.L. di Rimini del 30 per cento sui "fotocopiatori" e del 14 per cento sulla "telefonia fissa", mentre per il "global service uffici" è stato riscontrato un aumento del 15 per cento.

In Friuli-Venezia Giulia, la Direzione Regionale ha rinvenuto risparmi del 10 per cento sul "global service uffici"; la D.P.L. di Gorizia il 20 per cento sulle "centrali telefoniche"; la D.P.L. di Trieste il 15 per cento sui "fotocopiatori" ed il 10 per cento sul "global service uffici".

In Lombardia, la D.P.L. di Brescia ha segnalato il 2 per cento di risparmi sulla "carta in risme"; la D.P.L. di Como il 105 per cento sul "global service uffici"; la D.P.L. di Lecco il 48 per cento sulla "cancelleria"; la D.P.L. di Lodi il 59 per cento sui "fax" e l'11 per cento sul "global service uffici"; la D.P.L. di Mantova l'1 per cento sulla "carta in risme".

Nelle Marche, la D.P.L. di Macerata ha indicato il 10 per cento sulla "cancelleria" e sulla "carta in risme"; la D.P.L. di Pesaro il 2 per cento sulle "stampanti".

Nel Molise, la Direzione Regionale ha rilevato il 39,70 per cento sulla telefonia mobile; il livello della fornitura è peraltro di soli euro 49,63.

In Piemonte, la Direzione Regionale ha riscontrato risparmi per il 4 per cento per il "carburante extra-rete" e del 20 per cento sulla "telefonia fissa"; la D.P.L. di Alessandria il 68 per cento sulla "telefonia fissa"; la D.P.L. di Asti il 13 per cento sugli "arredi didattici uffici" ed il 47 per cento su "global service uffici"; la D.P.L. di Biella il 13 per cento sul "global service uffici" ed il 59 per cento sulla "telefonia fissa"; la D.P.L. di Cuneo il 10 per cento sulla "cancelleria" e sulla "carta in risme", il 15 per cento sui "fax" e sui "pc desktop"; la D.P.L. di Torino il 4 per cento sul "carburante extra-rete"; la D.P.L. di Novara il 10 per cento sulla "telefonia fissa"; la D.P.L. di Vercelli il 40 per cento sulle "stampanti"; la D.P.L. di Verbano-Cusio-Ossola ha segnalato invece un aumento dell'11 per cento.

In Puglia, la D.P.L. di Brindisi ha rilevato il 5 per cento sugli "arredi didattici uffici", il 25 per cento sulla "cancelleria" ed il 20 per cento sui "fotocopiatori"; la D.P.L. di Foggia il 9 per cento sulla "telefonia fissa"; la D.P.L. di Lecce il 9 per cento sui "PC portatili" ed il 24 per cento sulle stampanti.

In Sardegna, la D.P.L. di Nuoro ha segnalato il 5 per cento di risparmi sulla "carta in risme" ed il 3 per cento sul "gasolio riscaldamento"; la D.P.L. di Oristano l'11 per cento sui "PC desktop"; la D.P.L. di Sassari il 35 per cento sulle "autovetture", il 3 per cento sul "carburante rete", il 12 per cento sul "gasolio riscaldamento" ed il 15 per cento sulla "telefonia mobile".

In Toscana, la D.P.L. di Firenze ha riscontrato il 19 per cento di aumento sul "gasolio riscaldamento"; anche la D.P.L. di Prato ha segnalato un aumento, nella misura del 2 per cento sulla cancelleria, del 39 per cento sui "fax" e del 27 per cento sul "software produttività".

In Umbria i risparmi sono stati individuati dalla Direzione Regionale nella misura del 6,59 per cento sulla "pulizia locali" e del 25 per cento sulla "telefonia fissa"; anche la D.P.L. di Perugia ha indicato risparmi del 25 per cento sulla "telefonia fissa".

In Valle d'Aosta, la Direzione Regionale ha indicato il 25 per cento di risparmi sul "gasolio riscaldamento" e del 3 per cento sulla "telefonia fissa".

Infine, in Veneto, hanno segnalato risparmi la Direzione Regionale, nella misura dell'1,42 per cento sul "global service uffici" e del 56,64 per cento sulle convenzioni "per la ricarica degli estintori e lo smaltimento dei rifiuti"; la D.P.L. di Rovigo, del 5 per cento su "cancelleria" e "risme di carta"; la D.P.L. di Padova del 5 per cento su "arredi didattici ufficio", "cancelleria", "global service uffici" e "telefonia fissa"; la D.P.L. di Verona del 23,73 per cento su "carta in risme" e dell'11 per cento sul "software produttività", ma un aumento del 36 per cento su "PC desktop" e su "stampanti"; la D.P.L. di Vicenza risparmio del 9 per cento su "carta in risme".

Il panorama quindi indica che, laddove gli operatori si sono ritenuti in grado di realizzare una comparazione dei valori delle convenzioni CONSIP con le altre offerte disponibili sul mercato, non sempre hanno indicato risparmi ma in diversi casi addirittura un aggravio di costi di livello anche rilevante.

In ogni caso, nell'apprezzare il monitoraggio effettuato dal SECIN Lavoro, adempimento trascurato da altre amministrazioni, si ravvisa l'esigenza di individuare comuni metodologie di rilevazione e standards di riferimento.

Appare comunque condivisibile l'affermazione del SECIN in ordine ad una migliore prospettiva data dalla possibilità per le amministrazioni di individuare offerte più convenienti di quelle proposte nelle convenzioni CONSIP ed avere quindi una maggiore flessibilità nell'acquisizione di beni e servizi.

3.4 I settori d'intervento.

3.4.1 Le politiche del lavoro.

3.4.1.1 I lavoratori socialmente utili.

Come è stato rappresentato dalla Corte, nelle relazioni sul rendiconto, la problematica dei lavoratori socialmente utili si è protratta nel tempo per la difficoltà di portare a compimento il processo di stabilizzazione dei medesimi.

Si è, infatti, raggiunta la soglia critica, oltre la quale dovranno essere individuate altre soluzioni, dichiarando chiusa l'esperienza dei L.S.U..

Infatti, dagli iniziali 24.861 LSU a carico del Fondo per l'occupazione, del gennaio 2004, si è raggiunto il livello di 22.704, al 31 dicembre, con una riduzione di 2.157 unità. Detta riduzione è sensibilmente inferiore a quella registrata nel 2003 (7.809 unità).

Questo trend si andrà ancora progressivamente riducendo a causa dei seguenti fattori:

- bassa scolarizzazione del bacino residuo;
- concentrazione in aree con alta problematicità occupazionale;
- presenza nel bacino di soggetti per i quali si ritiene difficile se non impossibile l'avviamento al lavoro;
- età anagrafica di difficile collocazione o ricollocazione (over 45);
- modifiche normative (art. 21, comma 1, legge 31 ottobre 2003, n. 306) che non consentono più gli affidamenti diretti e ridotta possibilità di assunzioni nelle PP AA che li utilizzano.

Si segnala che nell'anno 2004 il Ministero ha proceduto a chiudere il convenzionamento con la Regione Abruzzo, come già fatto negli anni passati con altre Regioni (nel 2003 con le Regioni Piemonte, Liguria, Toscana, Marche ed Umbria).

Rimane pertanto aperto il convenzionamento con le Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

3.4.1.2 Gli ammortizzatori sociali.

La materia degli ammortizzatori sociali, in attesa di una riforma complessiva che si attende da molti anni e che era prevista dalla legge 144 del 1999 (il cosiddetto "ordinamentale lavoro"), è stata oggetto di importanti interventi legislativi.

L'art. 3, comma 137, della legge n. 350 del 2003 ha prorogato la facoltà per il Ministro del lavoro di concerto con il Ministro dell'economia di concedere ammortizzatori sociali (cassa integrazione guadagni straordinaria, indennità di mobilità, disoccupazione speciale) in deroga alla normativa vigente, "anche con riferimento a settori produttivi ed a aree territoriali". Tale estensione, introdotta dal citato comma 137, ha consentito al Ministero di intervenire, oltre che nei casi di singole aziende, anche nei settori in crisi (tessile e spedizionieri doganali) con la concessione dei citati ammortizzatori anche alle imprese artigiane ed alle imprese industriali con meno di 15 dipendenti.

E' evidente la portata innovativa di tale norma che ha modificato, soprattutto concettualmente, l'assetto degli ammortizzatori sociali, per i quali fin dal 1991 (anno di emanazione della legge 223) è valso il principio: più è grande l'azienda più ammortizzatori sono usufruibili da parte dei dipendenti (per esempio una grande azienda che effettua investimenti può ottenere la CIGS per ristrutturazione per 4 anni).

Il principio delle crisi settoriali e territoriali, introdotto dal comma 137, poi prorogato nella finanziaria per il 2005 (art. 1, comma 155, della legge n. 311 del 2004), ha comportato:

- l'estensione della CIGS e dell'indennità di mobilità alle imprese artigiane ed alle imprese industriali con meno di 15 dipendenti;
- l'emergere della rilevanza del distretto (per esempio i distretti tessili);
- il completo decentramento delle procedure autorizzatorie. Infatti il Ministro nell'accordo governativo stabilisce l'entità delle risorse finanziarie da attribuire al territorio di riferimento e le regole generali alle quali la Direzione provinciale (o regionale) del lavoro si deve uniformare nell'adozione dei provvedimenti autorizzatori, sulla cui base l'INPS eroga i trattamenti. Tale procedura innovativa, che chiama gli Uffici periferici del Ministero a nuove attività e a nuove responsabilità, coniuga la valorizzazione delle competenze ministeriali con la gestione decentrata dei provvedimenti, con conseguente snellimento dei tempi di erogazione e con conseguente soluzione delle eventuali problematiche applicative a livello locale.

La dotazione finanziaria, inizialmente fissata in 310 milioni di euro, è stata portata a 360 milioni dall'art. 1, comma 2, del decreto legge n. 249 del 2004, convertito con modificazioni dalla legge n. 291 del 2004. Le imprese beneficiarie sono tenute a versare, per il periodo di utilizzo degli ammortizzatori sociali, i contributi dovuti per CIGS e mobilità.

L'art. 1, comma 1, del decreto legge n. 249 del 2004, convertito con modificazioni dalla legge n. 291 del 2004 ha sancito la possibilità per il Ministro del lavoro di prorogare, nel limite complessivo di 43 milioni di euro, le casse integrazioni straordinarie per cessazione di attività da 12 a 24 mesi, a fronte di un puntuale programma di gestione delle eccedenze occupazionali, da verificarsi prima della concessione della proroga a 24 mesi.

L'art. 1 bis ha esteso, con decorrenza 2005 e per un quinquennio, la cassa integrazione guadagni straordinaria e l'indennità di mobilità al personale anche navigante dei vettori aerei.

3.4.1.3 Il regime delle opportunità di lavoro (già definito regime sanzionatorio).

Si è detto dei LSU e degli Ammortizzatori sociali. L'evoluzione della loro disciplina aveva portato ad individuare un correttivo che prevedesse la sospensione dei relativi trattamenti nei casi in cui l'interessato rifiutasse offerte di lavoro.

Una prima disciplina era intervenuta con il decreto legge 24 novembre 2003, n. 328, che aveva introdotto il cosiddetto "sistema sanzionatorio".

Successivamente, l'art. 3, comma 137-settimo, ottavo e nono periodo della legge n. 350 del 2004, riproducendo ed integrando l'art. 1 del cennato decreto legge, ha disciplinato il "regime delle opportunità di lavoro" (già definito regime sanzionatorio), qualora il lavoratore beneficiario rifiuti una collocazione lavorativa, un percorso formativo o lavori di pubblica utilità in utilizzo diretto (art. 7 del decreto legislativo n. 268 del 1997) e, nel caso della CIGS, rifiuti un percorso formativo.

La Corte, nella passata relazione, aveva sottolineato come emergesse il disegno, già delineato nel decreto legislativo n. 276 del 2003 (ed in particolare nell'art. 13), di coniugare gli interventi sociali di sostegno al reddito con l'imprescindibile esigenza di considerare tali interventi prioritariamente finalizzati ad indirizzare il lavoratore verso l'impiego o il reimpiego.

Oltre all'anticipazione, quindi, di alcuni contenuti del disegno di legge sulla riforma degli ammortizzatori sociali, viene a determinarsi lo spostamento del baricentro di tutto il sistema degli ammortizzatori sociali dall'impresa (imprese con determinate dimensioni e di determinati

settori, tipico della legge n. 223 del 1991) al soggetto, che diventa il cardine del sistema degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive del lavoro.

In considerazione degli interventi normativi in materia di CIGS, e di rendere la disciplina uniforme per i lavoratori oggetto dei trattamenti, l'art. 1 quinquies del decreto legge n. 249 del 2004, convertito con modificazioni dalla legge n. 291 del 2004, ha colmato una lacuna contenuta nella precedente disposizione, sancendo anche per il cassintegrato l'obbligo di accettare una nuova collocazione lavorativa qualora la CIGS sia stata concessa "in deroga" o per cessazione di attività, ossia quando lo stato di decozione dell'impresa di appartenenza non può assolutamente prefigurare un riassorbimento nell'impresa medesima ma unicamente una ricollocazione presso imprese terze.

Va sottolineato come le nuove normative in materia di CIGS in deroga o relative alle crisi aziendali a 24 mesi richiedono in ogni caso piani di gestione delle eccedenze occupazionali e recano limiti di spesa.

Da qui l'esigenza di rendere cogenti i percorsi di ricollocazione lavorativa, di disporre di un monitoraggio della spesa in tempo reale, al fine di quantificare gli interventi già effettuati e di valutare la possibilità finanziaria di ulteriori interventi ed, al fine di favorire i processi di ricollocazione esterna, di predisporre in alcuni casi progetti di reimpiego

3.4.2 Le politiche sociali.

3.4.2.1 Il Fondo per le politiche sociali.

La Riforma del Titolo Quinto della Costituzione ha inciso sensibilmente sulla materia delle Politiche sociali, come apparirà evidente nella parte dedicata alle pronunce della Corte Costituzionale, sulla materia delle Politiche Sociali.

Pertanto, l'Amministrazione centrale ha assunto un ruolo di "regolazione" per garantire sia la coerenza degli indirizzi delle varie politiche "macro", sia l'attuazione di regole comuni per tutti gli attori nel sistema; allo Stato è riservata la determinazione dei principi fondamentali per la legislazione concorrente, la determinazione dei livelli essenziali relativi alle prestazioni in materia di diritti sociali e civili garantiti su tutto il territorio nazionale; l'iniziativa legislativa è attribuita alle Regioni in via esclusiva per le politiche sociali e la formazione professionale e in via concorrente quali ad esempio lavoro e sanità.

In coerenza con il consolidarsi della nuova architettura istituzionale, a partire dal 2003 (con l'art. 46 della Legge Finanziaria n. 289 del 2002) le risorse afferenti al Fondo Nazionale per le politiche sociali e che discendono da norme di legge di settore o da disposizioni contenute in precedenti finanziarie (quali ad esempio, legge n. 285 del 1997 in materia di minori; legge n. 104 del 1992 e succ. modificazioni in materia di disabilità, ecc.) sono trasferite alle regioni come fondi indistinti senza vincolo di destinazione. In tal modo, le Regioni, nel programmare gli obiettivi e le priorità in materia di politiche sociali, possono destinare le risorse finanziarie in coerenza con esse.

Va sottolineato come la scelta del "Fondo indistinto" ha determinato, oltre alla difficoltà di assicurare un livello minimo di prestazioni sociali, in considerazione della perdurante mancanza dei LEP (Livelli essenziali delle prestazioni), di cui si dirà in particolare, addirittura quella di ripartire il Fondo in tempi accettabili.

Infatti, l'esperienza di un biennio dimostra come i tempi sia allunghino, presso la Conferenza Stato-Regioni-Autonomie, tanto da rendere inattivo il Fondo, ben oltre il primo semestre.

Per il 2004, la ripartizione, nelle misure evidenziate nella seguente tabella, è intervenuta con il decreto interministeriale del 1° luglio 2004, per complessivi euro 1.884.346.940:

(valori assoluti)

| | | |
|---|-------------|-------------------------|
| Somme destinate all'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) | euro | 808.630.000,00 |
| Somme destinate alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano | euro | 1.000.000.000,00 |
| Somme destinate ai Comuni | euro | 44.466.939,00 |
| Somme destinate al Dipartimento nazionale per le politiche antidroga | euro | 14.000.000,00 |
| Somme attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per interventi | euro | 17.250.001,00 |
| Totale | euro | 1.884.346.940,00 |

Un elemento peculiare del riparto relativo all'anno 2004 è sicuramente l'inserimento del fondo per gli asili nido - previsto dall'art. 70 della l. 28 dicembre 2001, n. 448, (legge finanziaria 2002) - nell'ambito delle somme destinate alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano.

L'Amministrazione, difatti, ha dovuto tenere nel debito conto la sentenza n. 370 del 23 dicembre 2003 con cui la Corte Costituzionale, pur dichiarando l'incostituzionalità parziale dell'art. 70 della l. n. 448 del 28.12.2001, faceva tuttavia salvo ogni eventuale procedimento di spesa che, al momento della pronuncia, fosse ancora in corso.

Ciò alla luce della particolare rilevanza sociale del servizio degli asili – nido, relativo a prestazioni che richiedono continuità di erogazione in relazione ai diritti costituzionali implicati.

Pertanto il Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, dopo aver condotto lunghe e laboriose trattative con le Regioni, assegnava comunque a quest'ultime le risorse del fondo per gli asili nido, evitando di apporre vincoli di destinazione e salvaguardando, così la programmazione economico –finanziaria già posta in essere dalle Regioni stesse.

Non ancora è attivo il sistema di monitoraggio che costituiva uno strumento determinante per l'intero sistema, anche perché ad esso doveva collegarsi un sistema sanzionatorio (la cui applicazione appariva comunque improbabile in mancanza di un parametro fondamentale come quello costituito dai citati LEP). Risulta comunque avviata una rilevazione sulle modalità di impiego delle risorse del Fondo per il 2003.

L'Amministrazione trae da detta analisi elementi tali da motivare il mancato ricorso al sistema sanzionatorio⁸, avendo verificato che le risorse sono state comunque utilizzate per interventi di politica sociale sul territorio.

La stessa Corte costituzionale, tra l'altro, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di tale norma a seguito di ricorso delle Regioni, ha dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale, così ribadendo la legittimità del sistema sanzionatorio, al fine di assicurare che le risorse non tempestivamente utilizzate siano rese di nuovo disponibili per gli scopi che la normativa si propone di raggiungere (sentenza CC n. 423 del 2004).

Per quanto attiene alla realizzazione dei LEP, più volte citati, i quali ripercorrono in parte, non essendo assistiti da parametri esistenti a livello internazionale, come i LEA del sistema sanitario che hanno fatto riferimento ai DRG, va detto che non si riscontrano significativi passi avanti, anche se la loro identificazione appariva di particolare urgenza proprio per consentire di disporre di parametri utili per il cennato monitoraggio e l'applicazione del conseguente sistema sanzionatorio.

⁸ Previsto dall'art. 46, comma 5, l. 27.12.2002, n. 289 che, nello specifico, dispone come "in caso di mancato utilizzo delle risorse da parte degli enti destinatari entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui sono state assegnate, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali provvede alla revoca dei finanziamenti, i quali sono versati all'entrata del bilancio dello stato per essere rassegnati al Fondo nazionale per le politiche sociali."

Il Ministero del lavoro segnala al riguardo la posizione ostativa manifestata dall'Ufficio legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze che, con nota prot. n. ACG/115/LAV/81329 del 23 luglio 2004, in assenza del quadro programmatico economico-finanziario di riferimento, esprimeva parere negativo rispetto all'ulteriore corso della proposta presentata dal primo perché venisse esaminata in sede di Conferenza Unificata, impedendo, così, lo svolgersi del negoziato tecnico con le Regioni in merito alla definizione dei LEP.

Va dunque apprezzata l'azione del Ministero del lavoro che comunque ha continuato a promuovere iniziative utili a sviluppare – con modalità differenti dal negoziato in sede di Conferenza Unificata - il dibattito sui LEP, come seminari e convegni, e, soprattutto, ha completato la ricerca sugli approcci necessari a sviluppare il lavoro di implementazione della proposta presentata a marzo.

Un risultato si è ottenuto con l'apertura, avvenuta il 14.12.2004, di un tavolo tecnico con le Regioni e le rappresentanze delle autonomie locali (ANCI e UPI).

L'esigenza di una condivisione da parte di tutti i soggetti istituzionali coinvolti ha consigliato un "maggior approfondimento della conoscenza delle caratteristiche degli ambiti locali di protezione sociale che partecipano a definire il sistema di *welfare* del nostro Paese". Pertanto si è data progettazione ed avvio ad un quadro coordinato di ricerche in materia di rete dei servizi sociali, in particolare sull'attuazione della l. n. 328 del 2000 e sull'implementazione del sistema dei servizi sociali territoriali.

Non si è di fronte quindi ad un contesto che presenti un livello apprezzabile di maturazione ai fini della definizione dei LEP, anche per l'evidente esigenza di una loro condivisione perché costituiscano parametri accettati⁹.

Sempre sotto il profilo della fondamentale esigenza di disporre di un monitoraggio della spesa per prestazioni sociali, vanno considerate:

- a. l'indagine pilota (con Istat, Ministero dell'economia e delle finanze e coordinamento interregionale per la statistica - CISIS) sulle prestazioni sociali per servizi sociali erogati dai comuni singoli e associati e la spesa ad esse correlata. L'indagine si è conclusa nel mese di giugno 2004 per fornire la base su cui è stata progettata l'indagine censuaria, sulla totalità dei comuni italiani, partita nel mese di settembre 2004;
- b. l'avvio di una collaborazione con ISTAT per il completamento di banca dati sul sistema dei trasferimenti economici di natura non previdenziale (invalidità, sistema dei congedi parentali, trasferimenti alle famiglie per i figli ecc.);
- c. la costituzione e l'avvio dei lavori del gruppo finalizzato alla redazione del rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali, formalmente costituito con decreto del Ministro. Tale rapporto implementerà il sistema degli strumenti informativi del Ministero.

3.4.2.2 Le politiche per la prevenzione e il recupero delle tossicodipendenze e alcooldipendenze.

Nella precedente relazione era stato segnalato il passaggio delle competenze in tema di promozione e coordinamento delle politiche per prevenire e contrastare il diffondersi delle tossicodipendenze e delle alcooldipendenze, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali al neo-istituito Dipartimento Nazionale per le Politiche Antidroga presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003-Finanziaria per il 2004, con il conseguente trasferimento delle risorse finanziarie, strumentali ed umane, in precedenza collocate presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

⁹ I progetti di ricerca avviati riguardano:

- la realizzazione di un'indagine sugli assetti organizzativi dei servizi sociali gestiti dagli enti locali all'interno degli ambiti di offerta definiti dai comuni singoli o associati;
- i processi di integrazione istituzionale e socio-sanitaria attraverso lo studio di un limitato numero di casi distribuiti sul territorio nazionale;
- i modelli di affidamento dei servizi sociali e l'attuazione dei sistemi di accreditamento dei servizi sociali da parte di Regioni ed Enti Locali.

In realtà, l'osservazione di quanto è accaduto nell'esercizio 2004 ha messo in rilievo un percorso, particolarmente farraginoso, che ha visto la formale istituzione del DNPA con il DPCM 15 marzo 2004, la delega delle funzioni al Vice Presidente del Consiglio dei Ministri con il DPCM del 17 aprile 2004 e le linee di indirizzo di questi emanate con il decreto del 31 maggio successivo.

Di fatto, l'attività, oltre alle disponibilità finanziarie che erano ancora attestate nello Stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è stata gestita da quest'ultimo perlomeno fino all'emanazione del DPR 29 luglio 2004, n. 244, con il quale è stata modificata l'organizzazione (se ne è parlato nella parte dedicata all'organizzazione) e non è stata più contemplata la Direzione del ministero con le competenze in materia, disponendo la collocazione temporanea del personale addetto presso la Direzione generale per il volontariato, l'associazionismo sociale e le politiche giovanili, in attesa del definitivo trasferimento presso il DNPA della Presidenza del consiglio dei ministri, così come previsto dal decreto istitutivo del Dipartimento.

Va precisato come, anche in epoca successiva al nuovo regolamento del ministero, in attesa della definizione degli assetti presso il DNPA della Presidenza del consiglio dei ministri, la Direzione generale per il volontariato, l'associazionismo sociale e le politiche giovanili, ha portato avanti l'attività istruttoria, in quanto le associazioni e gli organismi attuatori delle iniziative progettuali dovevano ancora completare l'invio della documentazione a corredo delle relazioni semestrali e, comunque, integrare e fornire i necessari chiarimenti in ordine ai giustificativi di spesa già prodotti.

In pratica, solo con i primi invii del 15 novembre 2004, è stata trasferita in concreto anche tale attività al nuovo dipartimento ed, in contemporanea, veniva definita l'assegnazione di 14 milioni di euro a valere sul Fondo delle politiche sociali.

Il vero e proprio passaggio delle consegne è avvenuto con il verbale del 30 novembre 2004, ma va precisato che sussisteva un pregresso, di non scarso rilievo, che riguardava progetti afferenti agli esercizi 2000, 2001 e 2002, la cui documentazione, ai sensi di detto verbale, doveva essere trasferita entro il termine del 6 dicembre 2004, ferma restando, da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e nelle more dell'istituzione dei capitoli di bilancio presso la Presidenza del Consiglio a favore del DNPA, la disponibilità a disporre, nel breve periodo di effettivo esercizio finanziario 2004, eventuali liquidazioni di semestralità completate dei progetti qualora il Dipartimento, avendo effettuato le verifiche di competenza, avesse ritenuto opportuno procedere al relativo pagamento.

Infine, con decreto interministeriale tra il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Presidente del Consiglio dei Ministri e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 1° dicembre 2004, è stato disposto il trasferimento del personale, già in servizio presso la ex DGTAO, nei ruoli del DNPA, e sono state individuate le risorse strumentali da cedere allo stesso DNPA. Queste ultime sono state trasferite il 29 dicembre 2004.

(valori assoluti)

| cap | Descrizione | Res.iniz. | Prev.Def. comp. | Prev.Def. Cassa | Impegni | Pagato competenza | Pagato residui | Pagato totale | Res.Tot.Pr.Comp. | Residui totali | Economie totali |
|------|--|---------------|-----------------|-----------------|--------------|-------------------|----------------|---------------|------------------|----------------|-----------------|
| 1295 | Spese per il finanziamento dei progetti in materia di interventi per la lotta alla droga | 3.663.129,99 | 1.021.390,00 | 4.684.520,00 | 1.021.387,04 | 1.021.387,04 | 2.179.435,54 | 3.200.822,58 | 0,00 | 1.483.693,72 | 0* |
| 1803 | Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga | 10.311.563,67 | 3.760.105,00 | 11.571.669,00 | 3.760.101,85 | 3.334.644,23 | 1.741.950,38 | 5.076.594,61 | 425.457,62 | 529.187,38 | 8.465.886,68* |

* Le economie o maggiori spese in conto competenza sono uguali a 0

La vicenda assai complessa, che ha preso l'intero 2004, di cui si è appena detto, non ha certamente giovato ad un contesto di grande sensibilità che non aveva mostrato, e se ne era fatto specifico accenno nella passata relazione, un'apprezzabile dinamica di spesa.

Infatti, mentre il cap. 1295 ha registrato un notevole abbattimento della massa-residui, per oltre il 60 per cento, il Cap. 1803 relativo al Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga indica economie per oltre 8 milioni di euro (nel 2003 erano più di 10 milioni).

3.4.2.3 La responsabilità sociale delle imprese.

La Commissione europea con il Libro verde redatto nel 2001 e con la successiva Comunicazione del 2002 ha invitato gli Stati membri a diffondere la cultura della “responsabilità sociale” delle imprese (Corporate Social Responsibility – CSR). Tale tematica risulta, infatti, di fondamentale importanza per rendere l’Europa più competitiva, per rafforzarne la coesione sociale, per modernizzare e potenziare il modello sociale ed economico europeo.

In base ai principi della CSR, le aziende dovrebbero procedere nella gestione delle proprie attività e nella definizione delle strategie di business ponendo particolare attenzione alle questioni sociali e ambientali, nonché ai rapporti con tutte le parti interessate (*stakeholder*). Ciò, naturalmente, in base ad una decisione volontaria, che va oltre il semplice rispetto dei vincoli normativi e che si basa sui fondamentali principi di credibilità e trasparenza delle pratiche di CSR messe in atto.

L’attuazione dei principi della responsabilità sociale delle imprese comporta una differenziazione ed un rafforzamento del marchio aziendale, un accrescimento della reputazione della stessa e, conseguentemente, un incremento complessivo della competitività sul mercato. Peraltro, attraverso la responsabilità sociale, le imprese offrono un importante contributo per lo sviluppo sostenibile della collettività, inteso come capacità di svolgere nel tempo le attività tenendo in giusta considerazione l’impatto di queste ultime sul capitale naturale, sociale e umano e tenendo in considerazione i bisogni delle generazioni future.

Tale tematica ha costituito negli ultimi due anni una delle priorità politiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e, tra l’altro, è stata inserita nell’agenda del semestre di presidenza italiana dell’Unione europea (giugno-dicembre 2003). Da ultimo, occorre sottolineare che nell’ambito della riorganizzazione delle strutture ministeriali è stata istituita un’apposita Direzione denominata “Direzione generale per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR)” formalizzando, in tal modo, per la prima volta in Italia, una specifica competenza in materia.

Le iniziative, poste in essere per lo sviluppo della responsabilità sociale delle imprese, sono di grande rilievo e tra esse è il caso di segnalare la costruzione di un sistema di indicatori che permetta alle imprese (soprattutto alle piccole e medie) di valutare, monitorare e rendicontare in modo consapevole le proprie *performances* economiche, sociali e ambientali.

Va sottolineato, al riguardo, come sussista un effettivo rischio di confondere le imprese con una molteplicità di modelli di riferimento e di rendicontazione.

Dopo la presentazione del set di Indicatori, in occasione della “Terza Conferenza europea sulla CSR: il ruolo delle politiche pubbliche nella promozione della CSR” organizzata nell’ambito del Semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell’Unione europea, unitamente a quella degli obiettivi perseguiti, tra i quali il più interessante, sotto il profilo ordinamentale, è quello di promuovere la CSR tra le Piccole e medie imprese, vi sono state altre importanti iniziative, l’ultima delle quali risale all’Assemblea generale del CSR Forum, tenutasi il 10 dicembre 2004.

Inoltre, con una serie di atti paritetici che hanno coinvolto le istanze interessate, in seguito ad un accordo siglato presso l’Unioncamere, è stata avviata una fase sperimentale che prevede l’attivazione di appositi Sportelli CSR-SC presso varie Camere di Commercio che forniscono gratuitamente informazioni e assistenza alle imprese.

4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie.

4.1 Profili di rilievo dell'organizzazione del Ministero del lavoro.

Nelle precedenti relazioni, la Corte ha posto l'accento sull'esigenza di portare a compimento un processo di riforma dell'intera struttura che consentisse di disegnare effettivamente il "nuovo" Ministero del lavoro e delle politiche sociali, superando quindi il momento di transizione del passaggio ad un nuovo modello e l'integrazione tra le "politiche del lavoro", le "politiche sociali" e le "politiche previdenziali".

Di non scarso rilievo era la diversa concezione delle soluzioni organizzative (tendenzialmente *in line* per le politiche del lavoro e quelle previdenziali e di *staff* per le politiche sociali), naturale discendenza, rispettivamente, dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale e dal Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Vi era la coesistenza di direzioni con competenza sugli affari generali ed il personale, per la comunicazione, nonché l'importantissimo nodo da sciogliere relativo alle competenze della struttura periferica (strutturata nelle Direzioni regionali e provinciali e distinta in "Politiche del lavoro" ed "Ispezioni") nel nuovo Ministero.

Il punto di arrivo - per ora e tenendo conto dell'impatto che avrà nel breve-medio periodo la riforma del Titolo V della Costituzione con il dato probante delle pronunce della Corte Costituzionale alle quali si fa cenno nella presente relazione - è costituito dal DPR 29 luglio 2004, n. 244 e dal DM 1° dicembre 2004, a conclusione di un processo di riforma durato circa quattro anni.

La nuova configurazione del Ministero presenta due elementi di forte novità rispetto alla precedente organizzazione: la previsione della figura del Segretario generale con l'articolazione funzionale della sua struttura e l'istituzione della nuova Direzione generale per l'attività ispettiva con compiti di Direzione e coordinamento delle attività di vigilanza dei soggetti che operano sul territorio, compresi gli enti previdenziali. Rimane invariato il numero delle direzioni generali (tredici), aspetto questo che, se da un lato mantiene inalterato il rapporto tra l'area delle politiche del lavoro e quella delle politiche sociali e previdenziali, dall'altro evidenzia, una volta di più, come nonostante il disegno di accorpamento del d.lgs. n. 300 del 1999 e delle successive deleghe sulle riforme organizzative dei ministeri, non si rinvenga una diminuzione delle strutture anche se alla base di dette riforme si pone la cennata e condivisibile esigenza di eliminare le sovrapposizioni.

Di pari passo ed anzi, in anticipo dal punto di vista ordinamentale (il d.lgs. n. 241 che ha modificato i C.d.r. è del 2003) ed in ritardo sotto il profilo dell'effettiva collocazione nel sistema di bilancio (avvenuta con un certo "affanno" *in limine*, con il bilancio di previsione 2005) si è assistito alla nuova configurazione con il Segretario generale e le Direzioni generali al posto dei due Dipartimenti, soluzione quest'ultima rivelatasi assai problematica per la gestione delle risorse, come è stato evidenziato nelle precedenti relazioni.

Indubbiamente, anche la nuova configurazione andrà valutata nel prossimo periodo, per la sua originalità nel panorama delle assai variegate opzioni scelte, nella cosiddetta "seconda riorganizzazione" prevista dal DL n. 217 del 2001 convertito con la legge n. 317 del 2001, dalle Amministrazioni dello Stato.

Infatti, mentre non è insolita la coesistenza tra Segretario generale e Direzioni generali, che rappresenta anzi l'alternativa fondamentale che il d.lgs. n. 300 del 1999 ha posto ai Dipartimenti, lo è la qualità comune di "Centri di Responsabilità".

Non va sottaciuto, del resto, che esistono Segretari generali "Centri di Responsabilità" in altre amministrazioni come in quella della Difesa, caratterizzata da altre peculiarità, messe costantemente in evidenza, dalla Corte, nelle relazioni dedicate a quel ministero.

Le Direzioni generali del Ministero sono quelle:

- a) degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione;
- b) per l'attività ispettiva;
- c) della comunicazione;
- d) per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR);
- e) per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e monitoraggio della spesa sociale;
- f) dell'immigrazione;
- g) del mercato del lavoro;
- h) per le politiche per l'orientamento e la formazione;
- i) per le politiche previdenziali;
- l) per l'innovazione tecnologica;
- m) delle risorse umane e affari generali;
- n) della tutela delle condizioni di lavoro;
- o) per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali.

Allo stato attuale, dunque:

1. il Segretariato è organizzato in cinque uffici di livello dirigenziale non generale con compiti di supporto all'attività di coordinamento del Segretario generale. La descrizione delle attività è molto generica e, in alcuni casi, fa riferimento a competenze specifiche delle direzioni generali (comunicazione istituzionale, carta dei servizi, responsabilità sociale delle imprese, attività internazionale, pari opportunità, ecc.) Inoltre, a tale centro di responsabilità amministrativa sono stati attribuiti solo i capitoli delle spese per il personale e per le spese di funzionamento comuni anche agli altri centri, mentre non è prevista l'assegnazione di fondi per specifici interventi. Sarà, quindi, necessario chiarire il ruolo e le funzioni di tale struttura per non creare nuove "zone" di sovrapposizione in ambiti già assegnati a direzioni generali e per non contraddire l'intenzione riformatrice diretta proprio ad eliminare aspetti di incertezza amministrativa.
2. Nell'ambito delle politiche sociali sussiste la compresenza di tre Direzioni generali che impingono per le loro esigenze nel "Fondo per le politiche sociali": la Direzione per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e monitoraggio della spesa sociale; la Direzione generale per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR); la Direzione generale per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni, mentre le competenze in materia di tossicodipendenza, passate in base alla legge finanziaria per il 2004 (legge n. 350 del 2003) alla Presidenza del Consiglio, hanno vissuto un periodo di transizione alquanto complesso, come si dirà in seguito, che può considerarsi chiuso solo nell'attuale esercizio finanziario.
3. La nuova Direzione generale per l'attività ispettiva, prevista nell'ambito della legge Biagi, viene istituita per assicurare un più efficace coordinamento dei servizi di vigilanza. Si ricorda, al riguardo, la portata innovativa del d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124 per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro.

Al riguardo, va sottolineato come dovrà essere verificato il rapporto con gli uffici periferici (gli ispettorati, ora inseriti nelle Direzioni regionali e provinciali del lavoro) che dovrebbero recuperare una loro identità autonoma ma per i quali si pone un problema di coordinamento per le esigenze di utilizzazione di tali strutture da parte di altre Direzioni generali rispetto a quella delle Ispesioni dalla quale tali strutture periferiche dipenderanno organicamente.

Tale ultima notazione pone l'accento sull'esigenza di riorganizzare la struttura periferica del Ministero, in modo da rendere le Direzioni regionali e provinciali del lavoro funzionali a tutte le missioni che caratterizzano il Ministero; si pensi ai problemi derivanti dall'immigrazione ed anzi, ormai, dell'integrazione, che toccano, evidentemente, tutte le competenze del ministero.

In sostanza, va implementato, cosa che è oggetto di approfondimento preso la Direzione degli affari generali e del personale e di confronto con tutte le Direzioni, il ruolo di terminali del sistema del lavoro e delle politiche sociali, in capo agli uffici periferici, anche sotto il profilo del rapporto di questi con gli Enti previdenziali e le autonomie locali.

4.2 Il decentramento amministrativo.

4.2.1 Il completamento del trasferimento delle risorse umane in attuazione del conferimento delle competenze in materia di mercato del lavoro.

Nel 2004 sono stati portati avanti i complessi adempimenti per il trasferimento delle funzioni in materia di mercato del lavoro alle Regioni Sardegna e Valle d'Aosta ai sensi del d.lgs. n. 180 del 2001 e d.lgs. n. 183 del 2001, di attuazione delle norme di riferimento contenute nei rispettivi Statuti. Ciò a seguito dell'entrata in vigore dei DPCM di individuazione in via generale delle risorse da trasferire, emanati il 20 luglio 2004.

Si tratta di una operazione importante che consente di completare il processo di trasferimento di competenze in materia di mercato del lavoro, previsto dal d.lgs. n. 469 del 1997 e che ha visto il transito dagli organici del Ministero a quelli di regioni ed enti locali, di oltre 6.000 unità. Infatti, Sardegna e Valle d'Aosta sono le ultime due regioni nelle quali le direzioni del lavoro del Ministero esercitano tali funzioni seppure con qualche difficoltà, tanto che per disciplinare la fase transitoria è stato definito con la Regione Sardegna - nelle more del completamento del processo di delega - un apposito protocollo di intesa sottoscritto il 29 gennaio 2004.

Attualmente sono in fase di emanazione i decreti per il trasferimento delle risorse umane, individuate sulla base delle opzioni presentate dal personale. Mentre per la Valle d'Aosta tale operazione è risultata semplice poiché il personale interessato al passaggio è stato individuato sulla base delle istanze presentate, per la regione Sardegna si è dovuta elaborare una graduatoria dalla quale attingere i nominativi dei dipendenti da coinvolgere forzatamente. Peraltro, circa le modalità da seguire è stato necessario richiedere l'orientamento della Funzione Pubblica e del MEF, in quanto - trattandosi di Regioni a statuto speciale - il processo viene gestito in accordo con queste Amministrazioni.

In relazione alle unità di personale che transiteranno alle due regioni, si evidenzia che il Ministero ha operato in modo da garantire, a costo zero per l'Amministrazione, la loro partecipazione ai percorsi di riqualificazione, nell'intento di non privare tale personale delle opportunità di crescita professionale.

Regione: SARDEGNA

Unità di personale monitorate all'entrata in vigore del d.lgs. n. 180 del 2001 Nr. 482

Personale che transita alla Regione Sardegna

(pari al 75 per cento del contingente monitorato) Nr. 362

In linea generale, si deve osservare la estrema complessità degli adempimenti determinata dalla circostanza che, nelle more del trasferimento, sono stati avviati dal Ministero i percorsi di riqualificazione del personale tanto che, fermo restando il contingente complessivo, la distribuzione all'interno è fortemente mutata nel tempo. Comunque sono state rispettate le percentuali di legge per cui il 70 per cento circa del personale monitorato, con possibile oscillazione del 5 per cento, dovrà passare alle Regioni.

Regione: VALLE D'AOSTA

Unità di personale monitorate all'entrata in vigore del d.lgs. n. 183 del 2001 Nr. 41

Personale che transita alla Regione Valle D'Aosta

(pari al 70 per cento del contingente monitorato) Nr. 28

Contestualmente si sta procedendo alla definizione dei decreti per il trasferimento dei beni, delle risorse finanziarie, strumentali e informatiche, tenendo conto delle diverse modalità di individuazione previste per le due Regioni dai DPCM 20 luglio 2004. Nello specifico, per la Valle D'Aosta il trasferimento delle risorse finanziarie è operato nella misura del 95 per cento delle spese complessivamente sostenute dallo Stato per le funzioni delegate. Per la Sardegna, invece, il trasferimento dovrà avvenire nella stessa misura percentuale, sul totale delle spese effettivamente sostenute per le funzioni delegate, di quella realizzata per il personale.

Pertanto, nel caso in cui transiti il 75 per cento del personale, sarà trasferito il 75 per cento delle risorse di funzionamento del Settore/Servizio politiche del lavoro, impiegate dallo Stato nell'ultimo esercizio finanziario per lo svolgimento delle funzioni delegate. Anche per le Regioni in esame, quindi, così come avvenuto per le Regioni a statuto ordinario, il passaggio delle funzioni dovrà avvenire con le correlate risorse ed, anzi, con un risparmio.

4.2.2 Il contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale in relazione al "riparto" di funzioni e compiti fra "centro" e "periferia".

Negli ultimi due anni la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulle eccezioni di costituzionalità in questo ambito, ha ripetutamente dichiarato l'illegittimità di finalizzazione di risorse finanziarie in maniera difforme da quanto sopra evidenziato.

Si richiamano in particolare :

- la sentenza n. 370 del 2003 relativa all'istituzione del Fondo per gli asili nido, alle modalità di ripartizione del fondo medesimo nonché alle modalità di determinazione dei criteri organizzativi per i micro nidi nei luoghi di lavoro (commi 1, 3, 8, dell'articolo 70 della legge n. 448 del 2001 – finanziaria per il 2002). Tale fondo dell'ammontare complessivo di 300 milioni di euro per il triennio 2002-2004 era in particolare destinato allo sviluppo del sistema di servizi per la prima infanzia.

La Corte ha sancito l'illegittimità della istituzione di fondi con vincolo di destinazione, quindi, per le funzioni pubbliche regionali e comunali, confermando che l'articolo 119 prevede espressamente che tali funzioni debbano essere "integralmente" finanziate "tramite i proventi delle entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali nonché con quote del fondo perequativo di cui all'art. 119, 3° comma, Cost. In proposito si è così espressa: "è contraria alla disciplina costituzionale vigente la configurazione di un fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato, che viola in modo palese l'autonomia sia di entrata che di spesa delle regioni e degli enti locali e mantiene allo Stato alcuni poteri discrezionali nella materia cui si riferisce". Nel riconoscere che la materia degli asili nido rientra nel settore dell'istruzione e della tutela del lavoro, la Corte ha collocato la stessa nell'ambito della potestà legislativa concorrente, che consente allo Stato quindi unicamente la definizione dei principi generali;

- la sentenza n. 320 del 2004 con quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità del Fondo destinato al finanziamento dei datori di lavoro che realizzano, nei luoghi di lavoro, asili nido e micro-nidi per i figli dei dipendenti (art. 91 legge n. 289 del 2002, Legge finanziaria per il 2003). In tale circostanza l'Alta Corte ha sostanzialmente ribadito i contenuti della prima pronuncia circa la incongruità di istituire fondi con vincolo di destinazione in materia di competenza delle regioni, quali lo sviluppo del sistema di asili nido;
- la sentenza n. 423 del 2004 relativa ai ricorsi proposti da alcune regioni riguardo il funzionamento del fondo nazionale per le politiche sociali. In proposito la Corte ha ritenuto non fondato quanto sostenuto da una delle regioni ricorrenti circa la soppressione del Fondo

nazionale per le politiche sociali, quanto meno in questa fase ancora transitoria in attesa della piena attuazione dell'articolo 119 Cost., e salvaguardando il ruolo centrale in ordine alle attività di monitoraggio delle politiche e della spesa sociale.

Con la medesima sentenza tuttavia la Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità riguardo al Fondo destinato alle giovani coppie, perché ritenuto ugualmente in contrasto con “i criteri e limiti che presiedono all’attuale sistema di autonomia finanziaria regionali, delineato con detto articolo 119 Cost., che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale”.

Sempre con tale sentenza la Corte ha dichiarato illegittima la disposizione di cui al comma 101 dell'articolo 3 della legge n. 350 del 2003 (Legge finanziaria per il 2004), relativo al reddito di ultima istanza.

Il Reddito di Ultima Istanza non era stato pensato come uno strumento isolato di preta natura assistenzialistica, ma in connessione con gli altri strumenti di inclusione sociali. Nel Libro Bianco per il Welfare si indica infatti che è necessario un approccio globale per risolvere il problema dell'inclusione sociale.

Il Reddito Minimo di Inserimento, in attuazione del Patto per l'Italia, aveva dimostrato di essere una via non praticabile, per l'approccio astratto con cui si voleva affrontare la questione: la gestione centralistica dello strumento soffriva di un limite sulla capacità selettiva, che rischiava di configurarsi non come misura temporanea di carattere incentivante, ma puro assistenzialismo. La sperimentazione del reddito minimo di inserimento ha consentito di verificare l'impraticabilità di individuare attraverso la legge dello Stato soggetti aventi diritto ad entrare in questa rete di sicurezza sociale.

Per aumentare il grado di selettività, e quindi di efficacia, il RUI è stato pensato come uno strumento nella cui azione potessero utilmente essere coinvolti le regioni e gli enti locali. Era perciò preferibile realizzare il cofinanziamento, con una quota delle risorse del Fondo per le politiche sociali, di programmi regionali, approvati dall'amministrazione centrale, finalizzati a garantire un reddito essenziale ai cittadini non assistiti da altre misure di integrazione del reddito.

La Legge Finanziaria 2004 ha introdotto questa misura cercando di tenere conto delle esigenze di cui ai punti 1 e 2.

La sentenza della Corte costituzionale n. 423 del dicembre scorso ha dichiarato costituzionalmente illegittima la norma perché la materia sarebbe attratta nell'area della competenza esclusiva in tema di servizi sociali. La Corte ha, in sostanza, chiarito che la materia è attratta nella competenza esclusiva delle regioni ed esse sono tenute, con le risorse che affluiscono loro dal Fondo nazionale delle politiche sociali, ad assumere dei comportamenti su questo aspetto.

Va infine ricordata la Sentenza n. 50/05 relativa ai ricorsi proposti da alcune regioni e dalla provincia autonoma di Trento riguardo alcuni articoli della legge 14 febbraio 2003, n. 30 ed alcuni articoli del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 in riferimento agli artt. 24, 76, 117 e 118 Cost., all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, agli artt. 8, numero 29), e 9, numeri 2), 4) e 5) dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige di cui al dPR 31 agosto 1972, n. 670, e a diverse norme di attuazione dello statuto medesimo – di numerose parti della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro).

La Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili gran parte delle questioni di legittimità costituzionale e non fondate le altre, rimettendo ad una separata pronuncia ogni decisione in ordine agli artt. 1, comma 2 lettera d) e 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30.

Quanto agli argomenti dedotti, in primo luogo, è stato eccepito che con la legge-delega sono stati fissati principi e criteri direttivi che dovranno essere attuati dal Governo, anziché

limitarsi a dettare i principi fondamentali cui si deve attenere la legislazione regionale nell'esercizio della potestà normativa concorrente.

L'argomento fondamentale è poi che nell'ambito della materia della "tutela e sicurezza del lavoro", per la quale l'art. 117 Cost. attribuisce alle regioni la competenza concorrente, devono considerarsi rientranti le politiche attive del lavoro, il mercato del lavoro, i servizi per l'impiego, le agenzie di mediazione e di lavoro interinale, gli ammortizzatori sociali e gli incentivi all'occupazione, nonché l'attività di controllo e di vigilanza ferma restando la competenza sui servizi per l'impiego, già riconosciuta in precedenza dalla Corte costituzionale (sentenza n. 74 del 2001).

A questa competenza va poi aggiunta quella esclusiva in materia di "istruzione e formazione professionale", riguardante i contratti di formazione e lavoro e l'apprendistato, di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

In sostanza, sia la legge che il decreto legislativo dettano norme che non si limitano a stabilire principi direttivi per il legislatore regionale, ma hanno recato una vera e propria disciplina di settore, andando a ledere non solamente il potere normativo e regolamentare, ma anche quello strettamente amministrativo.

La Corte Costituzionale, non ha ravvisato la lesione dell'art. 76 Cost. in ordine all'impropria utilizzazione della delega sia perché sono mutevoli i livelli di definizione delle materie oggetto della medesima, sia perché il livello di disciplina adottato non appare confliggere con la natura di principio fondamentale che, come tale, non può arrivare a dettaglio, sia ancora perché, quando questo accade (come ad esempio per i contratti di lavoro) la materia attiene la disciplina che fa parte dell'ordinamento civile e pertanto spetta alla competenza esclusiva dello Stato.

La stessa Corte, per altri aspetti ha ritenuto sufficientemente identificati taluni principi per poterli definire direttivi, ed ha invece, in altra fattispecie, ritenuto le disposizioni mere esplicitazioni, come, ad esempio, nel caso di abrogazioni di norme incompatibili con la nuova regolamentazione del collocamento.

I punti cruciali hanno riguardato la previsione della Borsa continua nazionale del lavoro ed il monitoraggio statistico (artt. 15, 16 e 17 del d.lgs. n. 276 del 2003), laddove la Corte rinviene il coinvolgimento delle regioni nella gestione della rete informativa idonea al funzionamento della Borsa continua del lavoro. Alla stessa stregua va considerata la previsione dell'intesa con regioni e Province autonome per la definizione degli standards tecnici ed i flussi informativi di scambio tra i sistemi.

Altro aspetto di rilievo concerne le funzioni in materia di vigilanza, perché non si rinviene nuova competenza per lo Stato, mentre l'immigrazione è certamente nella sua potestà esclusiva.

Per quanto attiene al regime autorizzatorio per lo svolgimento dell'attività di "intermediazione", la Corte lo ha ritenuto criterio direttivo idoneo a dar luogo alla formulazione di un principio fondamentale sul quale basare la disciplina della complessa materia. Del resto la Corte afferma che l'opzione di un unico regime giuridico per tale attività è correlata all'esigenza che il mercato del lavoro abbia dimensioni almeno nazionali. La previsione di ambiti regionali del mercato del lavoro appare quindi ausiliaria e complementare rispetto al mercato nazionale.

Per ciò che concerne la formazione professionale in ambito aziendale viene osservato che la formazione aziendale rientra nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile; senza contare che si verte in un tema che è a metà strada tra la formazione continua ed alcuni schemi contrattuali come l'apprendistato. Inoltre lo Stato ha potestà esclusiva riguardo alle norme generali sull'istruzione.

4.3 La Dirigenza.

4.3.1 L'attuale consistenza.

Il quadro dell'evoluzione della dirigenza presso il Ministero è rappresentato dalle seguenti tabelle:

Numero degli uffici dirigenziali

| periodo antecedente il d.lgs. 300/1999 – D.P.C.M. 31.7.1997 organico del Ministero del lavoro e della previdenza sociale | | periodo successivo al d.lgs. 300/1999 – DPR 176/2001 | Legge 350/2003 – trasferimento delle competenze in materia di tossicodipendenze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri |
|--|-----|--|--|
| I fascia | 11 | I fascia 16 | I fascia 15 (-1) |
| II fascia | 261 | (+5) II fascia 270 (+9) | II fascia 268 (-2) |

Numero dirigenti in servizio

| periodo antecedente l'attuazione del d.lgs. 300/1999 – 31.12.1999 | | applicazione del d.lgs. 300/1999 – 31.12.2001 | situazione dopo l'entrata in vigore della Legge 145/2002 – 31.12.2002 |
|--|-----|--|--|
| I fascia | 11 | I fascia 16 | I fascia 15 |
| II fascia | 155 | II fascia 200 | II fascia 200 |

Dirigenti sostituiti dopo l'entrata in vigore della legge n. 145 del 2002

| n. dirigenti | durata degli incarichi |
|--------------------------|--|
| I fascia 5 | n. 3 incarichi della durata di anni 1, mesi 2, giorni 23 (dal 8.10.02 al 31.12.03) n. 1 incarico della durata di anni 1 e giorni 23 (dal 8.10.02 al 31.10.03 cessazione per collocamento a riposo) n. 1 incarico della durata di anni 1, mesi 2, giorni 30 (dal 1.10.02 al 31.12.03) |
| II fascia 22 (rotazione) | n. 19 incarichi della durata di anni 2, mesi 1, giorni 25 (dal 6.11.02 al 31.12.04) n. 1 incarico della durata di anni 1 e giorni 25 (dal 6.11.02 al 31.11.03 cessazione per collocamento a riposo) n. 1 incarico della durata di mesi 8 e giorni 25 (dal 6.11.02 al 31.07.03 cessazione per collocamento a riposo) n. 1 incarico della durata di mesi 6 e giorni 25 (dal 6.11.02 al 31.05.03 cessazione per collocamento a riposo) |

4.3.2 La valutazione della dirigenza.

Quanto alle iniziative intraprese per le risorse di area dirigenziale, nel corso del 2004 si è proceduto all'approvazione di un sistema di valutazione della dirigenza, sia di prima che di seconda fascia, da avviare in via sperimentale.

Il punto di riferimento su cui articolare l'intero disegno del sistema è stato rinvenuto nella sequenza che lega le fasi più significative del ciclo gestionale dell'attività amministrativa: la programmazione, l'attuazione e la verifica, in modo da pervenire all'accertamento, sistematico ed oggettivo, del livello della prestazione fornita dai singoli dirigenti, con riferimento ad aspettative precedentemente definite attraverso momenti di confronto e di condivisione¹⁰.

¹⁰ Allo stato attuale, la valutazione della dirigenza di prima e di seconda fascia viene svolta assumendo a riferimento:

1. la performance operativa, cioè il livello delle prestazioni da ottenere in relazione agli obiettivi assegnati nella fase della programmazione, la cui misurazione si concentra su un determinato risultato da conseguire nel periodo temporale di riferimento;
 2. i comportamenti organizzativi e cioè le attitudini manageriali del dirigente in termini di capacità organizzativa e relazionale, la cui misurazione assume a riferimento le modalità di azione nel raggiungimento degli obiettivi.
- Il sistema prevede tre fasce di performance nelle quali vengono inseriti i risultati conseguiti, misurati sulla base di indici di risultato ottenuti attraverso appositi indicatori concordati in sede di programmazione. La valutazione dei dirigenti va considerata, al di là dei sistemi di misurazione adottati, come un ulteriore fattore di crescita per l'Amministrazione, tenuto conto del ruolo di impulso che un'efficace azione di leadership viene ad avere ai fini del rinnovamento.

Quanto all'aspetto procedurale e agli adempimenti connessi, si registrano due principali fasi.

La prima di queste ha portato all'approvazione - con decreto ministeriale - del sistema per la valutazione dei dirigenti di prima fascia, rispetto al quale si era favorevolmente conclusa la concertazione con le OOSS dell'area dirigenziale prevista dall'art. 7 del CCNL vigente.

La seconda è stata realizzata il 1° settembre 2004, con l'approvazione del sistema di valutazione per la dirigenza di seconda fascia, corredato dal manuale operativo e dai modelli delle schede per la valutazione. Anche questa seconda fase ha richiesto l'emanazione di un apposito decreto ministeriale.

Va sottolineato come le operazioni che l'Amministrazione ha finora definito abbiano un carattere sperimentale.

Vi è quindi la consapevolezza di individuare in questo primo approccio i punti critici da correggere successivamente e di calibrare il sistema in considerazione dei diversi contesti nei quali va a collocarsi.

Va considerato, infatti, che questa fase sperimentale coincide con la riorganizzazione delle strutture, che è stata già attuata per l'Amministrazione centrale e verrà ora realizzata per l'Amministrazione periferica.

Di tali profili si è del resto diffusamente trattato nella parte dedicata ai profili di rilievo dell'organizzazione.

4.4 L'Innovazione tecnologica: il SIL – Sistema Informativo Lavoro.

Sia nelle relazioni sul rendiconto, sia nella specifica relazione sull'Informatica, in particolare l'ultima, approvata dalle Sezioni Riunite con la Deliberazione n.8/Contr/Ref/04 del 14 aprile 2004, la Corte ha sottolineato l'esigenza di accelerare il processo in atto, diretto alla realizzazione del "nuovo" SIL.

La puntuale definizione degli obiettivi e delle risorse, la consapevolezza delle aspettative di attuazione delle priorità assegnate, la condivisione dei criteri di misurazione del loro grado di conseguimento sono soltanto un aspetto del sistema.

A questo si deve aggiungere il fattore culturale, l'approccio del dirigente manager rispetto al ruolo che deve svolgere. In questo senso la Direzione è impegnata a completare le azioni intraprese operando per l'elaborazione e l'attuazione di iniziative mirate a consolidare la cultura manageriale mediante seminari, incontri, momenti di confronto e diffusione di esperienze.

Oltre alle scelte di tipo strategico, la Direzione ha portato avanti adempimenti legati alla gestione delle risorse di area dirigenziale.

A seguito dell'entrata in vigore del DPR n. 108 che disciplina l'istituzione, l'organizzazione e il funzionamento del ruolo dei dirigenti presso le amministrazioni dello Stato sono stati predisposti uno schema di decreto interministeriale di adozione del ruolo e gli elenchi dei dirigenti di I e di II fascia in ordine di anzianità da inquadrare alla data del 14 maggio 2004.

Tale decreto è stato inviato alla firma dei Ministri concertanti entro i tempi previsti dal predetto regolamento.

E', però, intervenuta la circolare emanata il 12 agosto 2004 dal Dipartimento della Funzione Pubblica che, al fine di uniformare le procedure delle amministrazioni coinvolte, ha fornito le indicazioni operative da seguire per la predisposizione dei decreti di adozione dei ruoli dirigenziali, richiedendo al tempo stesso una relazione tecnica illustrativa con documentazione da allegare alla bozza di decreto.

Conseguentemente, in data 29 settembre 2004 sono stati trasmessi al Dipartimento della Funzione Pubblica gli atti richiesti da allegare al decreto.

Poiché con successivo intervento, il Dipartimento della Funzione Pubblica, per garantire maggiore uniformità di azione, ha predisposto uno schema di decreto al quale le singole amministrazioni devono attenersi, è in corso l'elaborazione di un nuovo decreto predisposto secondo lo schema fornito.

Il processo di rinnovamento è un percorso complesso ed articolato che richiede interventi di tipo organizzativo e gestionale sulle strutture e sulle risorse umane ma che non può prescindere da un adeguato supporto finanziario e strumentale. L'impegno della Direzione generale ha, quindi, riguardato settori di rilievo quali le manovre economiche, la contabilità analitica, l'acquisizione di beni e servizi con iniziative mirate a rendere la disponibilità di risorse compatibile con le esigenze operative delle strutture.

In pratica, la logica seguita è quella di concepire il “nuovo” SIL come un sistema federato di sistemi regionali, che mette a fattor comune le esperienze in una rete di reti, limitandosi a sviluppare il sistema centrale – il c.d. centro servizi – allo scopo di far comunicare ed interoperare i sistemi regionali, nonché mettendo a disposizione, in modalità sussidiaria dei sistemi regionali più in ritardo, lo sviluppo del sistema regionale di borsa continua nazionale del lavoro, in conformità agli standard inseriti nel decreto del 13 ottobre 2004 e affidato al monitoraggio della costituenda Commissione per il raccordo della borsa continua nazionale del lavoro, istituita dall’articolo 7 del citato provvedimento.

Com’è stato già ricordato nella precedente relazione, il contratto, che, in pratica, riguarda, la fornitura di *hardware* e *software*, così come lo sviluppo e la gestione del S.I.L., aspetto questo sottolineato dalla Corte, sia nella relazione sul rendiconto che in quella sull’”Informatica”, è stato stipulato, in seguito ad Appalto-concorso¹¹, in data 31.10.2003, per un importo di euro 23.141.354,67 (I.V.A. esclusa); i lavori hanno avuto inizio a metà novembre 2003. Il contratto ha validità 3 anni dalla data di sua efficacia ed ha pertanto scadenza a novembre 2006.

Nella parte dedicata all’*Auditing* si è fatto cenno alla precedente conduzione del S.I.L., che è, in sostanza, durata anch’essa circa un triennio.

L’attuale contratto, al momento, in attesa dell’emanazione dei successivi decreti legislativi applicativi della “Legge Biagi”, è essenzialmente diretto alla gestione della “Borsa-lavoro”¹², che dovrebbe costituire il veicolo attraverso il quale gestire la domanda-offerta di lavoro.

Va, al riguardo, precisato che - mentre non è stato ancora realizzato il “nodo nazionale del sistema” che dovrebbe risiedere presso il Ministero e costituisce l’essenziale elemento strutturale per assicurare il funzionamento del S.I.L., sia pure nel nuovo contesto di sistema distribuito e policentrico – una parte importante del contratto concerne la fornitura di diverse altre componenti, sia applicative che tecnologiche, che costituiscono l’offerta sussidiaria che il Ministero del Lavoro rivolge alle Regioni al fine di supportare l’avvio in tempi brevi dei nodi regionali della rete nazionale della Borsa Lavoro.

In sostanza, ogni regione dovrebbe avere un suo portale per la Borsa-lavoro ed il Ministero è impegnato nella fornitura di applicativi che ne consentano la funzionalità in tempi brevi.

Il pacchetto di prodotti che costituisce l’offerta sussidiaria può, a scelta della Regione che aderisce alla rete Borsa Lavoro, essere installato direttamente presso di essa, a cura del Ministero, ovvero il Ministero può gestire in modalità *asp* (remota) tale portale per conto della Regione, per un tempo stabilito.

Non è di scarso rilievo la circostanza che tali forniture siano a totale carico del Ministero, in considerazione del servizio reso alle Regioni.

In realtà, si è di fronte ad un rapporto piuttosto complesso tra il Ministero e le Regioni che individua nell’”assistenza” e negli “applicativi” forniti la chiave di volta per realizzare, in concreto, la cooperazione necessaria tra soggetti aventi pari dignità costituzionale (dopo la

¹¹ Aggiudicatario della gara è stato un RTI composto da IBM Italia spa (mandataria), Engineering, Sistemi Informativi, Getronics e SDI.

¹² Il sistema Borsa Lavoro, come esplicitato nel Capitolato di gara prodotto a suo tempo dal Ministero, è un sistema informatico ed informativo distribuito, basato su un modello logico organizzativo e tecnologico federato, non gerarchico, nel quale sistemi regionali (denominati “nodi” della Borsa Lavoro) cooperano tra loro in modo paritetico per offrire a cittadini, imprese ed operatori del settore servizi a supporto dell’incontro tra domanda ed offerta di lavoro, fruibili liberamente attraverso internet.

L’interoperabilità tra i nodi regionali è consentita dalla loro connessione ad un canale di cooperazione applicativa, operante secondo gli standard definiti dal CNIPA (come riportati nell’allegato C al decreto ministeriale di attuazione della L. 276/2003), in cui il service broker di dominio è attestato presso il Ministero del Lavoro.

Riforma del Titolo Quinto della Costituzione) per poter realizzare effettivamente il tanto atteso SIL

Va considerato come oggetto della gara sia anche la fornitura della infrastruttura tecnologica e dei servizi professionali necessari a realizzare l'osservatorio nazionale sul mercato del lavoro, basato su un datawarehouse, attestato presso il Ministero del Lavoro, ma con componenti distribuite anche a livello dei nodi regionali della Borsa Lavoro.

Al momento, senza entrare in dettagli tecnici¹³, peraltro coerenti con gli *standard* CNIPA, costituiscono risultati concreti del progetto l'infrastruttura di cooperazione applicativa e di sicurezza della rete nazionale della Borsa Lavoro, attestata presso il nodo del Ministero, il portale nazionale della Borsa Lavoro, il portale regionale "tipo" e i principali applicativi a supporto dei servizi per l'impiego che devono costituire il nuovo SIL, nonché il datawarehouse su cui si basa l'osservatorio nazionale del mercato del lavoro.

Per quanto attiene ai cennati applicativi, ed al modello organizzativo e tecnologico sul quale si fonda la Borsa Lavoro, è attualmente in corso una sperimentazione (dal marzo 2005) presso la Regione Veneto e la Regione Lombardia.

Un'operazione di particolare consistenza, in tale contesto, è rappresentata dalla migrazione nel nuovo sistema dei dati che, nel corso del tempo, sono stati inseriti nei *databases* esistenti e gestiti dai prodotti *net-labor* e *e-labor*, che, si rammenta, erano stati a suo tempo, salutati come prodotti fortemente innovativi ed efficaci (anche se diversi tra loro) e per i quali sono state impiegate risorse di rilievo, come la Corte ha sottolineato nelle sue relazioni (sul rendiconto, sull'informatica e, specificamente, sul S.I.L.).

Un altro impegno è costituito dalla formazione per gli addetti dei centri per l'impiego per l'utilizzazione dei predetti applicativi.

Come già si andava delineando nel primo scorcio del 2004 e quindi era stato considerato nella precedente relazione, le scelte dell'Amministrazione e, quindi del progetto S.I.L., sono mutate profondamente, dovrebbe dirsi necessariamente mutate a causa delle *defaillances* del passato, anche non lontano, messe in evidenza, costantemente, dalla Corte, innanzitutto sotto il profilo progettuale e poi sotto quello esecutivo, con pesanti conseguenze in termini di contenzioso ed oneri aggiuntivi, senza mai arrivare alla realizzazione del S.I.L., ma tuttalpiù ad applicativi molto enfatizzati, ma con limitate funzionalità che sono poi stati, via via, messi da parte.

Il mutato quadro costituzionale e la stessa normativa sul mercato del lavoro hanno, a loro volta, modificato sensibilmente l'ambiente nel quale doveva agire il S.I.L. ed il tentativo di agire su base convenzionale non è stato portato a compimento.

Per portare avanti il progetto della "Borsa continua del lavoro" è stata quindi necessaria un'azione tale da mantenere aperto il dialogo con le Regioni, in un'ottica ormai paritetica,

¹³ Per l'accesso via internet ai servizi di Borsa Lavoro è stata realizzata una soluzione di sicurezza basata sul paradigma organizzativo e tecnologico del "Single Sign On", che permette agli utenti di autenticarsi una sola volta in uno qualsiasi dei portali della rete, potendo poi accedere a tutti i servizi di Borsa Lavoro, ovunque siano collocati nella rete.

Attualmente, le imprese accedono ai servizi di Borsa Lavoro fornendo le credenziali di autenticazione loro fornite da INAIL per accedere ai servizi INAIL on line. La richiesta di autenticazione attiva un web service che viene trasmesso all'Ente dal sistema di cooperazione applicativa del Ministero cui sono connessi sia INPS che INAIL. E' già predisposto l'analogo web service che trasmette la richiesta di autenticazione ad INPS e quanto prima potrà perciò essere attivata per gli utenti di Borsa Lavoro l'alternativa di autenticarsi al sistema fornendo le credenziali INPS ovvero INAIL. Ciò nella prospettiva di semplificare la relazione di questi soggetti con il dominio "welfare", permettendo loro di accedere ai diversi servizi forniti da tale dominio utilizzando una sola utenza. Secondo questo stesso principio si sta sviluppando la componente che permetterà ai datori di lavoro l'invio delle comunicazioni obbligatorie (relative all'assunzione di un lavoratore, alla modifica del rapporto lavorativo ed alla sua cessazione) ad INPS, INAIL e Centro per l'Impiego direttamente via internet dal canale della Borsa Lavoro, utilizzando un unico modulo.

cercando di mettere a fattor comune le condizioni strutturali e le specifiche tecniche necessarie, favorendo la creazione dei portali regionali e, nel contempo, la creazione del nodo nazionale.

Non va dimenticato, in questo quadro, che il S.I.L. ha un ruolo fondamentale nel contesto dell'Immigrazione e deve ora integrare sistemi prima "eteronomi", aspetto questo censurato dalla Corte, come il SILES e colloquiare non solo con gli Enti previdenziali, esigenza questa ben presente per il "mercato del lavoro", ma anche con il Ministero dell'Interno.

In proposito, la Corte, nella recente relazione sulla "Gestione delle risorse previste in connessione con il fenomeno dell'Immigrazione" (la seconda sull'Immigrazione), approvata con la Del. n. 10 del 2005 dalla Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato, ha rimarcato che, "per quanto concerne il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le maggiori difficoltà continuano a riscontrarsi nell'informatizzazione della gestione della politica dei flussi. Ed invero, ancora non implementati sono l'anagrafe annuale informatizzata e il sistema informativo finalizzato alla costruzione del SIL e della borsa lavoro, la cui realizzazione è stata affidata dal ministero ad un R.T.I. il 31 ottobre 2003. Il contratto, la cui durata è stabilita in 36 mesi, è in via di espletamento. In particolare, non è stato ancora sviluppato il sistema integrato dei servizi necessari ad assicurare la gestione pianificata dell'offerta di cittadini extracomunitari ed il monitoraggio della gestione del sistema autorizzativo. Devono, peraltro, sottolinearsi in positivo lo sviluppo, la gestione e la manutenzione dell'applicazione informatica per le procedure amministrative per il rilascio delle autorizzazioni al lavoro subordinato dei lavoratori neocomunitari, che hanno consentito di gestire in tempi veloci le operazioni relative ai 20.000 ingressi previsti dal d.p.c.m. del 20 aprile 2004 (gestore del contatore unico nazionale). Positivi avanzamenti sono stati raggiunti anche nello sviluppo del sistema informativo dei lavoratori stagionali (SILES), che ha visto estesa la sua operatività al 96 per cento delle province italiane".

Va dunque, in conclusione, sottolineato come l'attuale sistema debba necessariamente contare sull'"adesione" delle Regioni alla rete nazionale che potrebbe, quindi, non essere completa, perlomeno nel breve-medio periodo, con la conseguenza che l'"interoperabilità" tra i portali regionali potrebbe essere comunque limitata.

L'altro aspetto, toccato più volte, ma meritevole di riflessione, è che tutta l'attività di assistenza e fornitura di applicativi e servizi anche di formazione nei confronti di Regioni ed enti locali (per i Centri per l'impiego) è a carico del bilancio del Ministero del Lavoro e, come si è visto, non ha caratteristiche uniformi sul territorio nazionale, in quanto il "supporto" avviene, com'è logico, nei confronti degli enti che richiedono tali interventi a fronte di altri che dispongono di strutture e funzionalità avanzate (e che, per altro verso, potrebbero non essere interessati ad aderire alla rete nazionale).

4.5 Il rapporto funzionale del Ministero con Italia-Lavoro S.p.A.

Nelle precedenti relazioni, si è fatto cenno al rapporto che intercorre tra il Ministero ed Italia-Lavoro S.p.A..

Poiché sono, di recente, intervenute, in merito, importanti novelle normative, è opportuno ricostruire il contesto complessivo per poi analizzare alcuni progetti affidati dalle direzioni generali del ministero ad Italia-Lavoro S.p.A..

L'istituzione di questa società avviene in attuazione della direttiva del Presidente del consiglio dei ministri del 13 maggio 1997 ed ha lo scopo di far confluire in essa quei compiti, che precedentemente venivano svolti dalla GEPI S.p.A. (successivamente Sviluppo Italia S.p.A.), in materia di politiche attive del lavoro, che costituiscono oggetto dell'art. 4 dello Statuto societario.

Successivamente (si cita in particolare il d.lgs. n. 468 del 1997 ed il DI 21.5.1998) Italia Lavoro S.p.A. è stata configurata come "Agenzia di promozione di lavoro e di impresa" e ad

essa è stato assegnato il compito di fornire assistenza tecnica “sistematica” per conto del ministero, a regioni, province ed agli enti promotori di LSU.

Nel 2000, una nuova direttiva del Ministro specifica maggiormente i compiti ad essa affidati, concentrandoli sugli aspetti della disoccupazione di lunga durata e gli interventi relativi. In particolare, la medesima viene indicata per l’assistenza tecnica ai Servizi per l’impiego in materia di politiche del lavoro.

In realtà, sussistono perplessità in ordine agli affidamenti *in house* ad Italia Lavoro S.p.A., alla luce della normativa comunitaria e nazionale; tende a definire il rapporto l’art. 30 della legge n. 448 del 2001 (la Finanziaria per il 2002) che specifica che il ministero si avvale di detta società “per la promozione e la gestione di azioni nel campo delle politiche del lavoro e dell’assistenza tecnica ai servizi per l’impiego”, prevedendo nel contempo che “il ministero assegni direttamente a Italia Lavoro S.p.A., con provvedimento amministrativo, funzioni, servizi e risorse relativi all’attuazione dei compiti individuati”.

La citata disposizione legislativa è stata oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale, da parte delle regioni Marche, Toscana ed Emilia Romagna, in quanto asseritamene lesiva degli artt.117,118 e 119 della Costituzione.

La Corte costituzionale ha rigettato i ricorsi, con la sentenza del 10.12.2003, n. 363, affermando i caratteri di “Ente strumentale” di Italia Lavoro S.p.A., in quanto “costituita in base alla legge, affidataria di compiti legislativamente previsti e per essa obbligatori, operante direttamente nell’ambito delle politiche di un ministero come strumento organizzativo per il perseguimento di specifiche finalità”.

Come si vede, non sono mancate discussioni sulla configurazione di questo soggetto e sull’affidamento al medesimo di compiti da parte del ministero. Del resto, il dibattito sugli affidamenti *in house* è certamente attuale ed investe anche altre società pubbliche (vedasi in materia di informatica la relazione della Corte approvata dalle Sezioni riunite con la Del.8/CONTR./REF./04 del 14 aprile 2004).

Ma, oltre a tale profilo, vengono in evidenza quelli relativi ai costi della struttura ed alle modalità con le quali vengono affidati i progetti.

Va detto che queste problematiche, segnalate dalla Corte, non hanno rappresentato, perlomeno, fino a tempi recenti, oggetto di approfondita attenzione da parte dell’Amministrazione, anche perché il detentore delle azioni societarie è il MEF, determinandosi una tendenza, da parte delle direzioni interessate, ad operare i propri affidamenti, mediante convenzioni, senza una regia unica, al di là dei contenuti della direttiva annuale del Ministro.

Certamente, ora tali aspetti sono stati considerati, anche perché, in un contesto di attività non orientate ad un risultato economico ma a rendere servizi a rilevanza sociale, i costi della struttura finiscono per essere caricati sulle spese generali dei progetti (di particolare consistenza).

Due dati sono, al riguardo, significativi e, quindi, vanno sottolineati:

- L’art.7-terdecies del decreto legge 31.1.2005, n.7, convertito con la legge 31 marzo 2005, n. 43, nel confermare le caratteristiche di ente strumentale del ministero di Italia Lavoro S.p.A. in materia di politiche del lavoro, dell’occupazione, della tutela dei lavoratori e delle competenze in materia di politiche sociali e previdenziali, previa stipula di apposita convenzione, prevede che per ciascuno degli anni 2005, 2006 e 2007, il ministero assegni alla medesima 10 milioni di euro, a carico del Fondo per l’occupazione, sul quale grava quindi un ulteriore onere, quale contributo agli oneri di funzionamento ed ai costi generali di struttura.
- Per il monitoraggio e la valutazione qualitativa e dei costi delle attività progettuali di Italia Lavoro S.p.A. è stata indetta, in data 9.12.2004, dalla Direzione generale per l’impiego e gli incentivi all’occupazione, una Conferenza dei servizi delle direzioni che

gestiscono progetti di Italia Lavoro S.p.A. a valere sul Fondo per l'occupazione, ed Italia Lavoro S.p.A. (alla quale non hanno partecipato tutte le direzioni interessate). Nella citata Conferenza dei servizi, si è concordato di costituire un comitato interdirezionale, mediante apposito decreto ministeriale, con le seguenti finalità:

- a) definire criteri, procedure e modalità di rendicontazioni dei progetti;
- b) definire criteri di valutazione delle rendicontazioni presentate da Italia Lavoro S.p.A.;
- c) definire criteri di valutazione sui risultati qualitativi e quantitativi raggiunti da ciascun progetto.

A tale comitato è demandato quindi il compito di definire le linee guida da adottare nella valutazione specifica dei progetti.

4.5.1 I progetti affidati dalla Direzione del mercato del lavoro.

I progetti finanziati dalla Direzione generale del mercato del lavoro a Italia Lavoro S.p.A. fanno riferimento alle seguenti fonti di finanziamento: Fondi comunitari (F.S.E.), Fondo delle Consigliere nazionali di parità, Fondo per l'occupazione.

1. PROGETTI FINANZIATI CON FONDI COMUNITARI

Utilizzando i Fondi del FSE 2000-2006 per l'Obiettivo 1 e Obiettivo 3 la Direzione generale ha attivato un'azione di sistema (PON ATAS e PON Azioni di Sistema) finalizzata a sostenere lo sviluppo del sistema dei servizi pubblici e privati per l'occupazione, il sostegno alle politiche attive nazionali e regionali, lo scambio di buone pratiche, la diffusione dell'informazione, il monitoraggio delle iniziative di sostegno.

Sono stati finanziati ad Italia Lavoro i seguenti progetti :

- Progetto SPINN Ob 1 e Ob 3; il progetto che Italia Lavoro realizza, nell'ambito del PON A.T.A.S. 2000 – 2006 del Fondo Sociale europeo, per conto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Il progetto finanziato dal 2002 ha durata quinquennale, con verifiche trimestrali e annuali e presentazione di programmi annuali, approvati dalla Direzione: il progetto è stato finanziato fino al 2006 . Esso mira a costruire un "sistema nazionale di servizi" fondato da una parte sulla specificità delle realtà locali e dall'altra sulla garanzia di uguale efficacia di risposta ai bisogni del cittadino in ogni parte del Paese (peculiarità locali e omogeneità nazionale), nonché all'adeguamento ai livelli europei attraverso il dialogo con i sistemi degli altri paesi UE.

Situazione finanziaria

Ob.3

| Annualità | Data impegno | Data convenzione | Impegni totali | Erogazioni |
|-----------|--------------|------------------|----------------|--------------|
| 2002 | 23/07/2002 | 26/07/2002 | 2.009.575,68 | 2.009.575,68 |
| 2003 | 30/06/2003 | 26/07/2002 | 2.347.037,06 | 2.347.037,06 |
| 2004 | 03/05/2004 | 26/07/2002 | 4.603.138,01 | 1.595.475,97 |

Ob.1

| Annualità | Data impegno | Data convenzione | Impegni totali | Erogazioni |
|-----------|--------------|------------------|----------------|--------------|
| 2002 | 23/07/2002 | 26/07/2002 | 4.121.063,18 | 4.121.063,18 |
| 2003 | 30/06/2003 | 26/07/2002 | 3.724.743,88 | 3.724.743,88 |
| 2004 | 03/05/2004 | 26/07/2002 | 9.807.192,94 | 2.342.060,40 |

- Progetti Sponda¹⁴
- 1. In Inglese (progetto finanziato con Fondi nazionali – Fondo occupazione - presentato come rendicontazione al F.S.E. che rimborserà il suo importo per la parte di cofinanziamento Comunitario al Fondo Occupazione); gli impegni complessivi ammontano a 6.096.149,11 di euro e le erogazioni a 5.669.418,67 euro.
- 2. Sud Nord Sud (progetto finanziato con Fondi nazionali – Fondo occupazione - presentato come rendicontazione al F.S.E. che rimborserà il suo importo –per la parte di cofinanziamento comunitario al Fondo occupazione); gli impegni complessivi ammontano a 2.832.576,58 euro e le erogazioni a 2.634.296,22 euro.
- Lavoro & Sviluppo, finanziato con Fondi comunitari, nell’ambito di un accordo sottoscritto tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero delle attività produttive (2004-2006). Obiettivo del progetto è di attuare interventi di promozione e di accompagnamento finalizzati a favorire l’accesso al lavoro di disoccupati residenti nelle regioni Obiettivo 1 presso imprese che hanno ricevuto una agevolazione prevista dagli strumenti contenuti nel Programma Operativo Nazionale - ‘Sviluppo imprenditoriale locale’ (PON-Sil) e localizzate al Sud.
Sulla base di questo progetto il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha attivato una convenzione per l’assistenza tecnica con Italia Lavoro.
Gli impegni complessivi ammontano a 13.544.000,00 euro e le erogazioni a 6.722.000,00 euro.
- 2. PROGETTI FINANZIATI CON IL FONDO NAZIONALE DELLE CONSIGLIERE DI PARITÀ. (annualità 2003-2004).
Si tratta di due progetti di comunicazione.
Per il primo progetto sono stati impegnati 1.350.000,00 euro ed erogati 675.000,00 euro.
Per il secondo sono stati impegnati 890.000 euro e viene erogato un anticipo del 50 per cento..
- 3. PROGETTI FINANZIATI CON IL FONDO PER L'OCCUPAZIONE
 - Sud-Nord-Sud, di cui si è parlato nella precedente relazione, ha lo scopo di favorire una mobilità del lavoro e delle imprese nel segno della qualità, sostenendo le persone che decidono di spostarsi in altre regioni per avere migliori opportunità e/o migliorare le proprie competenze per tornare nel proprio territorio d’origine, favorendone il rientro nella regione di appartenenza.
Gli impegni complessivi sono di 5.154.640 euro e le erogazioni di 3.096.660 euro.
 - Programma-quadro mobilità per la mobilità territoriale dei giovani sulla base di un accordo Stato-Regioni.
L’impegno di spesa è di 3.500.000 euro ed ancora non risultano erogazioni.
 - IN.LA. Si tratta di un'azione straordinaria di sostegno per favorire l'ingresso nel mercato del lavoro di disoccupati di lunga durata in particolari condizioni di disagio sociale e residenti nella provincia di Napoli. Il progetto è finalizzato all’inserimento di fasce particolarmente svantaggiate in posti di lavoro a tempo indeterminato.

¹⁴ I "progetti sponda", ora definiti "progetti compatibili", sono quelli, ormai ammessi dal sistema comunitario, utilizzati in sostituzione o in aggiunta di quelli originariamente previsti nei programmi operativi ed hanno lo scopo di massimizzare l'utilizzazione dei contributi comunitari.

Il progetto per la parte relativa all'attività di assistenza tecnica comporta impegni per 1.859.200,00 euro e le erogazioni effettuate sono di 1.394.400,00 euro.

- Quadri. Il progetto, per la fascia di lavoratori “quadri “ in mobilità o rischio di espulsione, prevede la predisposizione di Servizi di supporto mirati a facilitare la loro ricollocazione con l'obiettivo di limitare il disagio delle persone disoccupate favorendo il loro rientro nel mondo del lavoro e, nel contempo, ridurre i costi sociali per la collettività aiutando il “sistema lavoro” a riutilizzare esperienze e capacità accumulate dai Quadri nel corso della loro vita lavorativa.

La sperimentazione riguarda 900 lavoratori Quadro disoccupati con età superiore a 40 anni delle Regioni: Abruzzo, Lazio, Lombardia e Sicilia. Da maggio la sperimentazione è stata allargata anche al territorio del Veneto.

Gli impegni complessivi sono di 811.118,81 euro. Le erogazioni di 624.895,00 euro.

- IES Programma per l'emersione. Il programma è volto a fornire analisi e strumentazione per lo sviluppo di interventi per l'emersione del lavoro non dichiarato. Gli impegni complessivi sono di 1.007.688,00 euro e le erogazioni di 806.250,00 euro.

- In Inglese – Alfabetizzazione informatica e lingua inglese. Si rivolge ai disoccupati ed inoccupati del Mezzogiorno, di età compresa tra i 16 ed i 32 anni, iscritti alle liste di disoccupazione. L'obiettivo è di coinvolgere 60.000 giovani.

Gli impegni complessivi sono di 77.468.534,00 euro e le erogazioni di 69.721.624,28.

4.5.2 I progetti affidati dalla Direzione generale degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione.

Le risorse assegnate, per il 2004, sul Fondo per l'occupazione, dal decreto di preordinazione di cui si è detto nella parte dedicata al Fondo, ammontano a 60 milioni di euro.

I progetti sono i seguenti:

1) Aziende delle installazioni telefoniche - AIT 3 per un importo di 600.000,00 euro (concerne Azioni integrate di assistenza e di supporto all'outplacement dei lavoratori delle aziende del settore delle installazioni telefoniche e l'implementazione di un'azione di verifica della situazione contributiva ed anagrafica delle aziende che hanno in appalto le reti telefoniche e sono beneficiarie del trattamento di CIGS).

2) Interventi per il recupero della competitività della piccola impresa ai fini della prevenzione della disoccupazione e del sostegno all'occupazione. Questo progetto si pone in coerenza con la concessione degli ammortizzatori in deroga alle imprese artigiane ed alle imprese industriali con meno di 15 dipendenti supportando i piani di gestione delle eccedenze predisposti dalle Regioni o dagli Enti locali. L'importo complessivo è di 15.300.000,00 euro.

3) Welfare – Programma Azioni di Re-Inserimento lavorativo di lavoratori svantaggiati (PARI). Si tratta di un programma particolarmente complesso, che prevede la sperimentazione di modelli di intervento basati su di una combinazione di politiche del lavoro, dello sviluppo e di sostegno al reddito. Va sottolineato che questo programma viene affidato con il decreto del 18 marzo 2005, ma grava sulla competenza 2004 per 32.400.000,00 euro.

Di particolare interesse è il monitoraggio, che costituisce una delle due tipologie di azioni del programma (l'altra è rappresentata dalle *Azioni positive* definite in accordo con le Regioni) degli ammortizzatori sociali, che, sulla base dell'esperienza del monitoraggio *on line* degli LSU che verrà consolidato nel 2005, ha tre obiettivi:

- monitorare costantemente la spesa per garantire un uso corretto ed ottimale delle risorse messe a disposizione dalla normativa nazionale;
- disporre di un quadro completo dei destinatari della misura e della loro distribuzione sul territorio;
- sulla base del quadro dei destinatari, predisporre azioni positive mirate alla rioccupazione.