

rapporto con la cosiddetta "collaborazione coordinata e continuativa", un modello al quale si è, in molti casi, ricorso per "mascherare" da lavoro autonomo un rapporto di lavoro che è stato definito "parasubordinato", avente cioè tutti i caratteri - quali i contenuti, l'organizzazione, la continuità, i periodi di lavoro, gli orari e, soprattutto un reale rapporto di subordinazione - del lavoro, appunto "subordinato", ma la veste formale di un rapporto di lavoro autonomo.

Gli aspetti fondamentali del dibattito sono due:

- in quale misura le diverse tipologie di lavoro si cannibalizzino reciprocamente⁹;
- in quale misura la sanzione costituita dal riconoscimento *d'imperio* del carattere e della disciplina del "lavoro subordinato" possa risolversi in una riconduzione del lavoro "parasubordinato" al lavoro "sommerso".

L'Amministrazione, ben consapevole delle questioni al tappeto, ha emanato la circolare 1/2004 dell'8 gennaio 2004, con la quale, ha inteso dirimere i dubbi sull'applicazione della tipologia della collaborazione coordinata e continuativa, prevista dall'art. 409 n. 3 c.p.c., nella modalità del "lavoro a progetto"¹⁰ disciplinata dagli articoli da 61 a 69 del decreto legislativo, chiarendo che l'art. 61 non sostituisce e/o modifica l'art. 409, n. 3, c.p.c. bensì individua, per l'ambito di applicazione del decreto e - nello specifico - della medesima disposizione, le modalità di svolgimento della prestazione di lavoro del collaboratore, utili ai fini della qualificazione della fattispecie nel senso della autonomia o della subordinazione.

Sul piano generale, peraltro, il lavoro a progetto non tende, allo stato, ad assorbire tutti i modelli contrattuali riconducibili in senso lato all'area della c.d. parasubordinazione. L'articolo 61, oltre a definire positivamente le modalità di svolgimento delle collaborazioni coordinate e continuative c.d. a progetto, esclude infatti dalla riconducibilità a tale tipo contrattuale tutta una serie di fattispecie¹¹.

Quanto precede indica la rilevanza della tipologia della "collaborazione coordinata e continuativa" nel contesto complessivo della riforma del mercato del lavoro, ma, soprattutto, è sintomatico delle problematiche che già sono emerse, sia dal dibattito scientifico, sia dalla prima applicazione del decreto legislativo, al quale, peraltro, dovranno seguirne altri per rendere completo il disegno riformatore che, come si è sottolineato, attiene non solamente alle figure "giuslavoristiche" dei rapporti di lavoro che si attagliano alle varie fattispecie, ma anche a tutto il sistema ordinamentale delle garanzie.

Non va sottovalutato, infine, che la riforma del mercato del lavoro comporta delle conseguenze, oltre che nel campo delle relazioni industriali, anche in quello della spesa previdenziale, andandosi a modificare il *basket* delle contribuzioni e, quindi, in sostanza il sistema della *copertura* della spesa pensionistica.

⁹ Nel rapporto di monitoraggio sulle politiche del lavoro 2003-2, viene sottolineato come la considerazione, ritenuta di validità generale, per cui l'occupazione connessa con una nuova fattispecie contrattuale non possa mai considerarsi come totalmente aggiuntiva, in parte generandosi a discapito di altre modalità contrattuali, è in effetti di particolare attualità nell'attuale contesto italiano.

¹⁰ Ai sensi dell'art. 61, comma 1, i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'art. 409, n. 3, c.p.c. devono essere "riconducibili a uno o più progetti specifici o programmi di lavoro o fasi di esso determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore in funzione del risultato, nel rispetto del coordinamento con la organizzazione del committente e indipendentemente dal tempo impiegato per l'esecuzione della attività lavorativa".

¹¹

- le prestazioni occasionali;
- gli agenti ed i rappresentanti di commercio continuano ad essere regolati dalle discipline speciali;
- le professioni intellettuali, per le quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi professionali, esistenti alla data del 24 ottobre 2003;
- le collaborazioni rese nei confronti delle associazioni e società sportive dilettantistiche affiliate alle federazioni sportive nazionali, alle discipline sportive associate ed agli Enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI (art.90 legge n. 289/02);
- componenti di organi di amministrazione e controllo di società;
- partecipanti a collegi e commissioni;
- collaboratori che percepiscano pensione di vecchiaia.

Tale argomento verrà trattato nello specifico referto che la Corte dedicherà, secondo quanto deliberato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, alla "Previdenza".

4.2. Il Fondo per le politiche sociali.

Tutto il sistema delle politiche sociali, delineato dal "libro bianco sul *Welfare*" è imperniato sul Fondo delle politiche sociali.

La Corte nella passata relazione aveva sottolineato come le innovazioni introdotte con l'art. 46 della Finanziaria per il 2003 (legge n. 289 del 2002) - in primo luogo, nel rispetto dei diritti soggettivi, derivanti da normative specifiche, la scelta di eliminare la precedente articolazione del Fondo per tipologia di interventi - recassero implicazioni di grandissimo rilievo.

Il percorso che nasce dalla *Legge-quadro* n. 328 del 2000, si evolve in coerenza con la riforma del Titolo V della Costituzione e già con la cennata legge finanziaria per il 2003 modifica il precedente sistema, che consisteva in una ripartizione "vincolata a destinazioni specifiche" delle risorse disponibili sul Fondo nei confronti delle Regioni, lasciando alle stesse la decisionalità sulle scelte d'intervento (fermo restando il rispetto dei diritti soggettivi) sul territorio.

Ma, come veniva sottolineato nella relazione sul rendiconto 2002, il sistema ha bisogno di una serie di strumenti che garantiscano ai cittadini quelli che vengono definiti i "livelli essenziali delle prestazioni assistenziali" i cosiddetti LEP¹², in osservanza al disposto del nuovo art. 117, II comma, lettera m) della Costituzione.

Anche perché, effettivamente, nel settore dei diritti sociali, come viene rilevato nello studio realizzato dal Ministero, il "nucleo essenziale" può essere considerato sinonimo di quel "livello minimo" di prestazioni, al di sotto della quali viene meno la garanzia costituzionale e che pertanto risulta essere un "livello irrinunciabile" nel momento in cui si progetta una definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Da qui la loro grandissima importanza e, quindi, se può concordarsi con l'Amministrazione, sulle differenze nel processo di identificazione dei LEP, rispetto ai LEA, che attengono alle prestazioni sanitarie e che costituiscono uno strumento già esistente la cui individuazione si è avvalsa di parametri riconosciuti a livello internazionale (DRG), va rilevato come il notevole ritardo con il quale, dopo una difficoltosa concertazione con le Regioni, era stata disposta la ripartizione del Fondo per il 2003 (con il decreto del 18 aprile 2003) abbia determinato un processo di slittamento nell'emanazione del regolamento sull'individuazione delle modalità di esercizio del monitoraggio, della verifica e della valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dei cennati livelli essenziali delle prestazioni¹³.

Risulta, pertanto, estremamente difficile attivare il sistema sanzionatorio che doveva scattare entro il 30 giugno dell'anno successivo (il 2004) a quello in cui sono state assegnate le risorse e consistere nella revoca dei finanziamenti, con provvedimento del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, per il successivo versamento in conto entrata al bilancio dello Stato per l'ulteriore assegnazione al Fondo.

Con il decreto del 18 aprile 2003, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze aveva provveduto alla ripartizione del Fondo per il 2003 per complessivi 1.716.555.931, nel cui contesto 96.985.863 sono stati attribuiti alle Direzioni del Dipartimento delle politiche sociali per il perseguimento delle finalità istituzionali e gli interventi normativamente previsti.

¹² Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

¹³ Demandata ad un regolamento da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Ripartizione del Fondo delle Politiche Sociali per il 2003

<i>Somme destinate all'I.N.P.S.</i>	678.279.253
<i>Somme destinate a Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano</i>	896.823.876
<i>Somme destinate ai Comuni</i>	44.466.939
<i>Somme attribuite al Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali</i>	96.985.863
Totale	1.716.555.931

Contestualmente era stato istituito un Fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano nei luoghi di lavoro asili nido e micro-nidi, al fine di assicurare un'adeguata assistenza familiare alle lavoratrici ed ai lavoratori dipendenti con prole.

In proposito la Corte Costituzionale ha accolto il ricorso presentato da Marche, Toscana, Emilia-Romagna e Umbria, per la lesione, in particolare, agli artt.117, 118 e 119 Cost., con sentenza n.370 del 17-23 dicembre 2003¹⁴ e, pertanto l'Amministrazione sta procedendo a trasferire le corrispondenti risorse alle Regioni.

Si riscontra l'attivazione di un monitoraggio, in fase avanzata, in collaborazione con ISTAT e MEF e l'evoluzione di studi sui LEP e la cosiddetta *Porta Sociale*.

Per le attività di monitoraggio e valutazione, finalizzate al potenziamento dell'impianto conoscitivo dell'assistenza, sono state sviluppate cinque aree di intervento¹⁵.

¹⁴ Le Regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna ed Umbria, nell'impugnare numerose disposizioni della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002), hanno censurato, tra l'altro, l'art. 70 di tale legge (Disposizioni in materia di asili nido), nella parte in cui prevede l'istituzione di un fondo a destinazione vincolata, ritenendo tale disposizione in contrasto con l'art. 117, quarto comma, della Costituzione, in quanto disporrebbe in ambiti affidati alla potestà legislativa residuale delle Regioni, nonché con l'art. 119 della Costituzione, il quale non consentirebbe la creazione di fondi statali a destinazione vincolata.

La Corte Costituzionale ha accolto, infatti, le eccezioni delle ricorrenti circa l'affermazione, contenuta nel citato art.70, che gli asili nido rientrino "tra le competenze fondamentali dello Stato". Ritene tale disposizione appare del tutto estranea al quadro costituzionale sopra ricostruito; rileva, inoltre il contrasto con l'art. 118 della Costituzione e con il principio di sussidiarietà che ne impone la ordinaria spettanza agli enti territoriali minori, anche in considerazione della circostanza che la legislazione vigente in materia di asili nido già le attribuisce ai Comuni e alle Regioni.

La stessa Corte ha accolto l'eccezione della Regione Toscana sull'individuazione, in sede di Conferenza unificata "Stato-Regioni e Autonomie" dei criteri per la gestione e l'organizzazione degli asili-nido, ritenendo spettare la competenza in merito alla potestà normativa delle singole Regioni.

¹⁵ La prima area concerne la realizzazione di uno studio di fattibilità per la realizzazione del Sistema informativo dei servizi sociali (SISS): tale studio è servito ad evidenziare i fabbisogni informativi del Ministero, attraverso una puntuale anagrafica delle basi di dati esistenti all'interno dell'Amministrazione, oppure in enti che supportano il Ministero stesso. In conclusione lo studio di fattibilità ha prefigurato lo *step* successivo del processo di realizzazione del SISS, identificando i requisiti di sistema e tecnologici.

La seconda area concerne mappatura dei piani sociali regionali: si è puntato a verificare il modo in cui le prestazioni sono definite e implementate negli strumenti di programmazione. Ciò risponde all'esigenza di fornire una rappresentazione unitaria di un settore la cui lettura risulterebbe altrimenti estremamente complessa. Le politiche di assistenza si sono strutturate, infatti, nel corso degli ultimi 30 anni (a seguito del DPR 616/1977), con ritmi e modalità diversi da regione a regione, dando luogo a modelli organizzativi fortemente differenziati a livello territoriale.

La terza area concerne una mappatura della normativa regionale in materia di assistenza: tale mappatura ha puntato, da un lato, a rilevare le norme che riordinano la materia assistenziale nel suo complesso, anche alla luce di quanto previsto dalla legge quadro nazionale (328/2000), dall'altro, tutte le norme che prevedono specifiche prestazioni di protezione sociale. Per quest'ultimo punto è stata presa in considerazione la normativa regionale attualmente vigente che determina prestazioni sociali per le quali è previsto un impegno di spesa da parte dell'Amministrazione regionale. La ricognizione è stata effettuata, per ciascuna Regione, sull'intera normativa in materia assistenziale ed è aggiornata al maggio 2003.

La quarta area di intervento ha riguardato il progetto di indagine sulle prestazioni per servizi sociali erogati dai comuni singoli e associati: l'indagine, svolta in *partnership* con l'Istat, il Ministero dell'economia e delle finanze e il coordinamento interregionale per la statistica (CISIS), è stata finalizzata a sperimentare una nuova metodologia di rilevazione su un campione di Comuni distribuito su tutte le Regioni e corrispondenti ad una popolazione pari a circa

Queste aree di intervento hanno, di conseguenza, supportato il percorso di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), in attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione. In base alle evidenze emerse dalle attività di valutazione e monitoraggio sopra evidenziate sono state formulate ipotesi sia in ordine a cataloghi di prestazioni, sia in ordine allo sviluppo del processo di definizione dei LEP che sono state oggetto del negoziato, non concluso nel corso del 2003, con le Regioni e le autonomie locali.

Nel contesto descritto, ed in attesa di conoscere i risultati del monitoraggio, si sottolinea come sia stato appena raggiunto l'accordo con le Regioni sulla ripartizione del Fondo per il 2004, secondo il seguente schema:

Ripartizione del Fondo delle Politiche Sociali per il 2004

<i>Fondi destinati all'I.N.P.S.</i>	808.630.000
<i>Fondi destinati a Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano</i>	1.000.000.000
<i>Fondi destinati ai Comuni</i>	44.466.939
<i>Fondi destinati al Dipartimento nazionale per le politiche antidroga</i>	14.000.000
<i>Fondi destinati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali</i>	17.250.001
Totale	1.884.346.940

Per quanto attiene agli interventi in materia di tossicodipendenza, la novità di rilievo, nel contesto della ripartizione, consiste nel passaggio della competenza in materia (a livello statale) al nuovo Dipartimento istituito presso la Presidenza del Consiglio e dei relativi fondi.

Pur nella considerazione della complessità di una gestione nella quale intervengono attori di pari dignità costituzionale, la Corte rileva il ritardo nella realizzazione di tale adempimento (che sconta le esigenze di concertazione) e nella costruzione *effettiva* del quadro degli strumenti necessari alla realizzazione di un sistema che assicuri sull'intero territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni sociali.

4.3. I Lavori Socialmente Utili-Iniziative in materia di Ammortizzatori Sociali.

La problematica degli LSU – Lavori Socialmente Utili è costantemente oggetto di attenzione da parte della Corte, per la sua rilevanza sociale e per le grandi difficoltà incontrate¹⁶ nel chiudere un'esperienza che, nelle intenzioni, doveva rappresentare uno strumento dinamico per reinserire nel circuito produttivo lavoratori entrati nell'area di intervento degli "Ammortizzatori sociali" e da questi ultimi, infatti, veniva tenuta distinta (gli LSU tipologicamente sono stati fatti rientrare nelle *Politiche attive del lavoro*).

Negli ultimi anni, la finalità perseguita è diventata quindi quella della "stabilizzazione" degli LSU.

Secondo i dati forniti dall'Amministrazione, il finanziamento previsto nel 2004 per gli LSU ammonta a 142.155.575,65, cifra inferiore a quella stanziata nel 2003 203.998.903,21) a fronte di una platea di beneficiari pari a 24.861 unità.

15 milioni di abitanti. L'indagine è stata realizzata in parte con modalità *on line*, in parte con il supporto dei rilevatori forniti dagli uffici territoriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (DRL e DPL), e dovrebbe ormai avviarsi a conclusione.

La quinta area di valutazione delle politiche concerne aspetti più qualitativi: per tale motivo si è puntato a realizzare, al termine del 2003, una ricerca per rilevare i migliori casi di punto unico di accesso alla rete dei servizi sociali (c.d. Porta Sociale), partendo dall'indicazione fornita dalla Regioni relativamente alle migliori esperienze realizzate sul territorio. L'obiettivo dell'indagine, dunque, è quella di diffondere buone pratiche e casi di successo tra gli enti locali per favorire processo di mutuo apprendimento.

¹⁶In sostanza dall'originario disegno di d.lgs.81/2000 che non si è potuto attuare in concreto, perlomeno nelle regioni più problematiche sotto il profilo occupazionale, si è passati, con il d.l. 346/99 e con la legge 388/99, la Finanziaria per il 2000¹⁶, ad un'azione di sostegno alle Regioni¹⁶ per la realizzazione, mediante le risorse del Fondo per l'occupazione, di misure di politica attiva per l'impiego e la stabilizzazione dei soggetti impegnati.

Il bacino degli LSU si sarebbe dunque ridotto, nel corso del 2003, del 26,6 per cento, da 33.879 lavoratori a 24.861 unità.

Già nella passata relazione si era dato conto degli interventi in atto per accelerare il processo di "stabilizzazione" degli LSU ed, al tempo stesso, individuare interventi specifici per i cosiddetti DLD-Disoccupati di lunga durata, oltreché a coloro che sono ancora in cerca della prima occupazione e ciò in coerenza con le indicazioni del primo decreto legislativo di applicazione della Legge "Biagi", il d.lgs. n. 276 del 10 settembre 2003¹⁷.

¹⁷ Art. 13 del d.lgs. 276/2003:

Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato

1. Al fine di garantire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati, attraverso politiche attive e di welfare, alle agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro è consentito:

a) operare in deroga al regime generale della somministrazione di lavoro, ai sensi del comma 2 dell'articolo 23, ma solo in presenza di un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, con interventi formativi idonei e il coinvolgimento di un tutore con adeguate competenze e professionalità, e a fronte della assunzione del lavoratore, da parte delle agenzie autorizzate alla somministrazione, con contratto di durata non inferiore a sei mesi;

b) determinare altresì, per un periodo massimo di dodici mesi e solo in caso di contratti di durata non inferiore a nove mesi, il trattamento retributivo del lavoratore, detraendo dal compenso dovuto quanto eventualmente percepito dal lavoratore medesimo a titolo di indennità di mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria o speciale, o altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione, e detraendo dai contributi dovuti per l'attività lavorativa l'ammontare dei contributi figurativi nel caso di trattamenti di mobilità e di indennità di disoccupazione ordinaria o speciale.

2. Il lavoratore destinatario delle attività di cui al comma 1 decade dai trattamenti di mobilità, qualora l'iscrizione nelle relative liste sia finalizzata esclusivamente al reimpiego, di disoccupazione ordinaria o speciale, o da altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione, quando:

a) rifiuti di essere avviato a un progetto individuale di reinserimento nel mercato del lavoro ovvero rifiuti di essere avviato a un corso di formazione professionale autorizzato dalla regione o non lo frequenta regolarmente, fatti salvi i casi di impossibilità derivante da forza maggiore;

b) non accetti l'offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore del 20 per cento rispetto a quello delle mansioni di provenienza;

c) non abbia provveduto a dare preventiva comunicazione alla competente sede I.N.P.S. del lavoro prestato ai sensi dell'articolo 8, commi 4 e 5 del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160.

3. Le disposizioni di cui al comma 2 si applicano quando le attività lavorative o di formazione offerte al lavoratore siano congrue rispetto alle competenze e alle qualifiche del lavoratore stesso e si svolgano in un luogo raggiungibile in 80 minuti con mezzi pubblici da quello della sua residenza. Le disposizioni di cui al comma 2, lettere b) e c) non si applicano ai lavoratori inoccupati.

4. Nei casi di cui al comma 2, i responsabili della attività formativa ovvero le agenzie di somministrazione di lavoro comunicano direttamente all'I.N.P.S., e al servizio per l'impiego territorialmente competente ai fini della cancellazione dalle liste di mobilità, i nominativi dei soggetti che possono essere ritenuti decaduti dai trattamenti previdenziali. A seguito di detta comunicazione, l'I.N.P.S. sospende cautelativamente l'erogazione del trattamento medesimo, dandone comunicazione agli interessati.

5. Avverso gli atti di cui al comma 4 è ammesso ricorso entro trenta giorni alle direzioni provinciali del lavoro territorialmente competenti che decidono, in via definitiva, nei venti giorni successivi alla data di presentazione del ricorso. La decisione del ricorso è comunicata al competente servizio per l'impiego ed all'I.N.P.S.

6. Fino alla data di entrata in vigore di norme regionali che disciplinano la materia, le disposizioni di cui al comma 1 si applicano solo in presenza di una convenzione tra una o più agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro, anche attraverso le associazioni di rappresentanza e con l'ausilio delle agenzie tecniche strumentali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e i comuni, le province o le regioni stesse.

7. Le disposizioni di cui ai commi da 1 a 5 si applicano anche con riferimento ad appositi soggetti giuridici costituiti ai sensi delle normative regionali in convenzione con le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro, previo accreditamento ai sensi dell'articolo 7. 8. Nella ipotesi di cui al comma 7, le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro si assumono gli oneri delle spese per la costituzione e il funzionamento della agenzia stessa. Le regioni, i centri per l'impiego e gli enti locali possono concorrere alle spese di costituzione e funzionamento nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie.

L'esecuzione di tali progetti viene affidata a "Italia-Lavoro SpA"¹⁸ e le risorse complessivamente disponibili, impegnate sulla competenza 2003, ammontano a 20 milioni di euro, secondo la seguente ripartizione:

PROGETTO	FINANZIAMENTO PER ITALIA LAVORO	DECRETO DI APPROVAZIONE PROGETTO	DURATA DEL PROGETTO
Programma Azione Disoccupati 2003-2004	12.790.000,00	Decreto Direttoriale del 02.09.2003, n. 2082	14 mesi
Comune di Milano – "Sportello Marco Biagi"	3.731.900,00	Decreto Direttoriale del 02.09.2003, n. 2106	24 mesi
Comunicare la riforma	1.606.900,00	Decreto Direttoriale del 26.11.2003, n. 9	14 mesi
Occupazione e servizi alla persona	1.871.200,00	Decreto Direttoriale del 09.01.2004, n. 147	24 mesi
TOTALE	20.000.000,00		

Lo "stato dell'arte" dei progetti è il seguente:

1) Programma Azione Disoccupati (PAD) 2003-2004

Il progetto Programma Azione Disoccupati 2003/2004 prosegue in parte le attività già avviate con il progetto PAD 2002/2003 finalizzate alla realizzazione di azioni di stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili e di disoccupati di lunga durata.

Parallelamente all'attività di stabilizzazione si sono sviluppate altre attività di supporto al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali:

- è stata avviata una sperimentazione sul monitoraggio informatico degli ammortizzatori sociali, che nasce da una valutazione estremamente positiva dell'efficacia del monitoraggio del bacino dei lavoratori socialmente utili. Il monitoraggio viene dunque esteso, in fase sperimentale e con il coinvolgimento di diversi enti, anche ai bacini dei lavoratori beneficiari dell'indennità di mobilità, dei lavoratori beneficiari di trattamento speciale di disoccupazione e lavoratori beneficiari del trattamento di Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria;
- il progetto ha inoltre supportato l'azione scaturita dall'applicazione dell'art. 50, comma 3, della legge n. 350 del 2002, che prevede la concessione ai comuni di mutui a tasso agevolato per la realizzazione di azioni di stabilizzazione.

2) Sportelli Marco Biagi

Il Progetto "Sportelli Marco Biagi", promosso dal Comune di Milano, in collaborazione con Italia Lavoro e con il sostegno del Ministero del Lavoro, intende sviluppare le metodologie previste dall'art.13 della legge Biagi, per sostenere l'inserimento o il reinserimento lavorativo di soggetti in difficoltà, attraverso il raccordo tra pubblico e privato e la sperimentazione di nuove figure e tipologie di azione (inserimento individualizzato, tutor, presa in carico dei lavoratori, ecc.) sia sulla domanda che sull'offerta.

3) Comunicare la riforma

Il progetto intende implementare una strategia informativa, a livello nazionale e locale, sulla riforma del mercato del lavoro, ed in particolare sul decreto legislativo n. 276 del 2003, sui successivi decreti e circolari esplicative, nonché sulla Borsa Nazionale Continua del Lavoro.

¹⁸ La Corte Costituzionale, con la sentenza 19 dicembre 2003, n.363, ha ritenuto espressione della potestà esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", ai sensi dell'art.117, 2° comma, lettera g, la norma di legge statale che consente al Ministero del lavoro di avvalersi di *Italia-Lavoro S.p.a.*, in quanto ente strumentale del Ministero del lavoro, benché rivestito di forma societaria.

Le azioni messe in atto prevedono la realizzare e la diffusione di strumenti informativi su supporto cartaceo o multimediale on line ed off line sulle circolari ed i decreti inerenti la riforma del mercato del lavoro. Verranno inoltre organizzati eventi e seminari sullo stesso tema e sulla Borsa Nazionale Continua del Lavoro.

4) Occupazione e servizi alla persona

Il progetto intende contribuire all'inclusione sociale dei lavoratori svantaggiati rispondendo alla domanda di assistenza domiciliare che proviene dal territorio. E' stato promosso dalla Regione Veneto in collaborazione con il Patriarcato ed Italia Lavoro S.p.A., con il sostegno del Ministero del Lavoro. Il progetto nasce dalla constatazione che, a causa dell'invecchiamento della popolazione da un lato e degli impegni lavorativi dall'altro, sempre più famiglie sono costrette a ricorrere ad estranei più o meno qualificati, le cosiddette "badanti", per prendersi cura di congiunti non autosufficienti. Un mercato potenziale in grado di creare numerose opportunità occupazionali.

Si intende quindi sperimentare un'azione innovativa in grado di coniugare politiche sociali e politiche del lavoro, il cosiddetto *workfare*, e di disciplinare un settore molto deregolamentato, attraverso la realizzazione di 11 sportelli territoriali su tre fronti: famiglie, lavoratori svantaggiati, incrocio tra domanda ed offerta.

Il 2003 è stato un anno di particolare rilievo per la gestione degli *Ammortizzatori sociali* per una serie di emergenze, alle quali si fa cenno, che hanno riverberato i loro effetti sull'attuale esercizio.

Parte delle disponibilità, rientranti nel tetto di spesa di 296.433.539, previsto dall'art. 41, comma 1 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, per le proroghe degli ammortizzatori sociali *in deroga*, in considerazione del dimensionamento delle esigenze relative in 216.433.539, sono state utilizzate (nella misura di 75 milioni di euro) per la proroga per il 2004 della concessione degli ammortizzatori *in deroga* (previsti dal DL 24.11.2003, n. 328, i cui effetti sono stati fatti salvi dall'art. 3, comma 139, della Finanziaria per il 2004 (legge 24 dicembre 2003, n. 350).

Nell'autunno del 2003 si sono infatti verificate alcune note situazioni di crisi aziendale, come quella della Fiat di Arese, o di crisi di aree, come quella dell'indotto della Società Portovesme di Cagliari di settori (tessile e calzaturiero) e di particolari categorie di lavoratori (spedizionieri doganali del Friuli Venezia Giulia a causa dell'allargamento della UE). Tali emergenze, segnalate dalle Regioni e dalle parti sociali, hanno reso necessario per il 2004 un intervento finanziariamente maggiore rispetto a quello del 2003. Tale intervento si è concretizzato nel decreto legge sopra citato e nell'art. 3, comma 137, della legge n. 350 del 2003, con risorse complessivamente pari a 310 milioni di euro, di cui 75 sulla competenza 2003 e 135 sulla competenza 2004. Lo sforzo finanziario a carico del Fondo dell'occupazione è stato progressivamente adeguato (dal settembre 2003 alla data di emanazione del decreto legge) al fine di corrispondere pienamente alle esigenze segnalate dai territori.

Di particolare rilievo per l'evoluzione della disciplina degli *Ammortizzatori sociali* è la previsione dell'art. 3, comma 137 - settimo, ottavo e nono periodo - della legge n. 350 del 2003, che, riproducendo ed integrando l'art. 1 del decreto legge 24 novembre 2003, n. 328, regola il cosiddetto "regime sanzionatorio", ovvero la sospensione dei trattamenti previdenziali di CIGS, mobilità o disoccupazione e dei sussidi collegati allo stato di disoccupazione o inoccupazione (per es. LSU) 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).

Emerge, pertanto, il disegno, peraltro 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 a traghettare il lavoratore verso l'impiego o il reimpiego.

Il regime sanzionatorio prima citato, anticipa l'attuazione di alcuni contenuti del disegno di legge sulla riforma degli ammortizzatori sociali. Inoltre "la concessione degli ammortizzatori sociali in deroga alla vigente normativa" in presenza di piani di reimpiego o di gestione delle eccedenze (art. 3, comma 137, quarto periodo legge n. 350 del 2004) asseconda il processo in atto di 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.

4.4. Il S.I.L. - Sistema Informativo Lavoro.

Il Sistema Informativo Lavoro- S.I.L. ha avuto una vita alquanto travagliata e la Corte, nel corso del tempo, (dalla fine degli anni 80 ad oggi) ha tenuto sotto costante osservazione le vicende che lo hanno riguardato, sia in sede di controllo sulla gestione e, quindi nel contesto della Sezione centrale (si ricordano, in proposito, le deliberazioni 172/96 e 44/2001/G), sia in sede di relazione sul rendiconto dello Stato, nella parte relativa all'attuale Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Ovviamente, di tali analisi e della loro attualizzazione si è dato conto anche nelle relazioni sull'"Informatica pubblica" fin qui pubblicate (nel 1995 e nel 2000) ed, in particolare nell'ultima, approvata dalle Sezioni Riunite il 14 aprile 2004 con la deliberazione n. 8/CONTR/REF/04.

Com'è stato evidenziato nei documenti citati, dalle carenze sottolineate dalla Corte dei progetti che si erano susseguiti nel tempo (con approcci decisamente diversi) e della loro attuazione - carenze di cui aveva preso atto il *Libro Bianco sul mercato del lavoro*, fotografando il mancato raggiungimento degli obiettivi che al SIL erano stati assegnati dal d.lgs n. 469 del 1997¹⁹, con il quale era stato disposto il conferimento a regioni ed enti locali delle funzioni in materia di *mercato del lavoro*- emergeva l'esigenza di "passi concreti sia sotto il profilo delle tecnologie utilizzate sia sotto quello dell'*interconnessione sul territorio nazionale*".

A fine giugno 2003, momento della presentazione della relazione sul rendiconto 2002, la Corte registrava come il passaggio da un sistema basato su di una *struttura gerarchica centralizzata* ad un sistema policentrico, distribuito, non gerarchico, concepito come "*rete delle reti regionali*", in coerenza con la riforma del Titolo Quinto della Costituzione, abbia costituito il nuovo approccio dell'Amministrazione²⁰, che teneva dunque conto delle considerazioni espresse dalla Corte, in particolare nella deliberazione 44/2001/G citata.

¹⁹ "Grave è la mancanza di un adeguato sistema informativo che operi come una borsa continua del lavoro. La legge di riforma ha previsto la costituzione del SIL (Sistema Informativo Lavoro), con caratteristiche di unitarietà ed omogeneità, con il prevalente compito di definire gli standard e realizzare una rete unificata tra i vari livelli operativi (nazionale, regionale, provinciale e circoscrizionale). Tuttavia, allo stato attuale gli obiettivi non sono stati conseguiti sia per le difficoltà incontrate nella fase di avvio dei sottosistemi locali, sia per la mancata affermazione di un chiaro modello organizzativo e funzionale dei nuovi servizi, che sia di riferimento per disegnare l'architettura del sistema informativo nel suo complesso. Ad una impostazione centralista, le Regioni hanno spesso contrapposto un modello autonomista che, nei casi estremi, nega l'esigenza di avere standard comuni (tecnologie compatibili, base dati d'interesse comune, dizionari terminologici, protocolli di comunicazione)."

²⁰ Si cita il documento "S.I.L. - Un sistema adeguato al nuovo mercato del lavoro - Elementi applicativi e architetturali", ha mostrato piena consapevolezza che il Sistema Informativo, sostanzialmente basato sul *software* applicativo *Netlabor*, attualmente in uso presso i Servizi per l'impiego, può al più consentire l'espletamento delle pratiche amministrative (es.: tenuta delle liste di mobilità), ma non è adeguata a supportare il nuovo e fondamentale ruolo che i centri per l'impiego si prefiggono all'interno del mercato del lavoro.

Neppure il nuovo software *Netlabor3*, predisposto dal Ministero, si è dimostrato completamente idoneo a soddisfare le esigenze e le strategie delle Amministrazioni Locali in materia di lavoro, sia dal punto di vista funzionale che tecnologico, con la conseguenza che il Sistema Informativo Lavoro (SIL) ha assunto una impronta e una specificità regionale.

In concreto, si registrava l'elaborazione di due documenti sui quali fondare il nuovo SIL:

- * Linee guida per rendere operativo in tempi brevi il Sistema Informativo Lavoro (SIL) - Accordo intervenuto nella riunione dell' 11 luglio 2002 della Conferenza unificata Stato-Regioni-Citta' fra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le Regioni, le Province.
- * Programma operativo per l'attuazione di detto accordo.

Il primo costituisce il passaggio *politico* necessario per l'effettiva partenza del nuovo SIL e ne indica le finalità²¹:

- * il monitoraggio continuo, al fine di prevenire il prodursi di esclusione sociale;
- * l' esercizio tempestivo delle funzioni statistiche;
- * l' incontro domanda-offerta di lavoro su tutto il territorio nazionale;
- * l' erogazione mirata dei servizi di accompagnamento al lavoro.

Al secondo documento, il *Programma operativo*, veniva demandata la definizione dei ruoli e dei compiti di regolazione connessi ai vari livelli e nel rispetto delle attribuzioni costituzionali, dopo la Riforma del Titolo Quinto, nel contesto disegnato dalla Riforma del Mercato del lavoro (decreto legislativo n. 297 del 2002 e legge n. 30 del 2003 ora integrata dal d.lgs. n. 276 del 2003)²².

²¹ In tale contesto:

- Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali sono attribuite funzioni di supporto informativo alle politiche del governo; sul piano tecnico, funzioni di definizione dell'architettura generale del sistema, al fine di assicurarne l'unitarietà e la coerenza complessiva, con particolare riferimento alla definizione degli standard ed alla gestione dell'interoperabilità con e tra i sistemi regionali e locali.

- Alle Regioni è attribuita, oltre la competenza di programmazione delle strategie con cui operare sul mercato del lavoro, quella tecnica di messa in esercizio di soluzioni tecnologiche e operative e dell'infrastruttura di rete necessaria.

- Alle Province è attribuita la funzione di "guida" e di coordinamento dei Centri per l'impiego e, specificamente, della gestione dei loro sistemi informativi.

²² Compiti dello Stato

- disciplina per l'abilitazione, in stretto raccordo con le Regioni, degli operatori privati;
- definizione, d' intesa con le Regioni, dei livelli e delle tipologie di regolazione, prevedendo, fra l' altro, tecniche di regolazione innovative rispetto al tradizionale intervento mediante inderogabili disposizioni normative;
- individuazione dei principi fondamentali e coordinamento nella definizione degli standard nazionali, anche al fine di evitare la duplicazione o l'appesantimento delle incombenze a carico dell'utente nella prospettiva dello snellimento e della semplificazione delle procedure di incontro domanda/offerta di lavoro;
- determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale e che costituiscono il quadro di riferimento e di vincoli per la legislazione concorrente;
- programmazione delle politiche nazionali del lavoro e garanzia della loro coerenza rispetto agli obiettivi comunitari in materia di occupabilità, di pari opportunità, adattabilità, imprenditorialità;
- definizione e programmazione delle politiche di integrazione tra i sistemi e specificamente tra la scuola, la formazione, il lavoro, la previdenza;
- organizzazione, in stretto raccordo con le Regioni, del sistema della Borsa continua del lavoro, per consentire un corretto rapporto istituzionale fra lo Stato e le Regioni in materia di erogazione integrata di servizi sul mercato del lavoro;
- coordinamento dei modelli di integrazione e monitoraggio dei servizi regionali;
- sviluppo e gestione, a fini di monitoraggio e a supporto delle decisioni, del sistema statistico e informatico, condiviso con le Regioni, delle prestazioni, dei servizi e delle politiche.

Compiti delle Regioni:

- programmazione delle politiche regionali del lavoro, nel quadro di riferimento definito a livello nazionale;
- gestione e definizione degli incentivi al lavoro nel quadro dei principi fondamentali tracciati a livello nazionale;
- definizione e attuazione delle politiche attive del lavoro;
- definizione degli indirizzi operativi (stato di disoccupazione, prevenzione della disoccupazione di lunga durata, perdita dello stato di disoccupazione, ecc.);

La prospettiva è dunque quella di realizzare un sistema *aperto*, non più verticistico, che deve assicurare *standard* comuni e, quindi, compatibilità tra le architetture *hardware* e *software* adottate dai diversi soggetti coinvolti²³.

Una caratteristica del nuovo approccio del SIL è l'attenzione al rapporto con Regioni ed enti locali in un'ottica di sistema condiviso, proprio al fine di evitare di incorrere negli errori del passato (si cita l'*impasse* che si è determinata nella realizzazione della rete delle *convenzioni* con le regioni per attuare la interconnessione, obiettivo, com'è noto, non realizzato).

Sotto questo profilo ha un'importanza fondamentale la realizzazione di un *tavolo comune* che è il risultato del citato Accordo dell'11 giugno 2002²⁴ ed un *progetto significativo* è costituito dalla "Borsa continua del lavoro" che dovrebbe costituire uno strumento interattivo non solo tra Amministrazioni pubbliche, ma anche nei confronti dei privati, al fine di permettere agli utenti la scelta dei servizi di intermediazione.

-
- garanzia di accesso del cittadino e delle imprese ai servizi integrati degli operatori pubblici e privati, attraverso la definizione, la programmazione e la gestione di un sistema integrato di servizi a livello regionale, nel rispetto dei principi fondamentali e degli standard nazionali;
 - supporto informativo per operatori ed utenti.
 - *Funzioni e servizi di competenza dei soggetti pubblici e privati erogatori di servizi per il mercato del lavoro*
Funzioni pubbliche esclusive, la cui titolarità permane in capo ai servizi pubblici anche se esercitate da operatori privati accreditati e/o autorizzati, per garantire, fra l'altro, condizioni di omogeneità di svolgimento sull'intero territorio nazionale
 - aggiornamento sullo *status* occupazionale del lavoratore e monitoraggio quantitativo e qualitativo dei flussi del mercato del lavoro (anagrafe, scheda professionale, sistema di comunicazioni da parte delle imprese) anche ai fini della realizzazione e manutenzione del sistema informativo lavoro;
 - certificazione dello stato e della durata di disoccupazione involontaria, ai fini dell'accesso alle misure di prevenzione e di contrasto (formazione professionale, tirocini, ecc.), alle agevolazioni contributive e fiscali, ai trattamenti previdenziali
- Servizi da erogare in regime di sussidiarietà orizzontale e verticale da parte degli operatori pubblici e privati*
- incrocio domanda/offerta di lavoro;
 - prevenzione della disoccupazione di lunga durata;
 - promozione dell'inserimento lavorativo delle fasce deboli del mercato del lavoro da parte di operatori pubblici ma anche di operatori privati;
 - sostegno alla mobilità geografica del lavoro;
 - creazione di una Borsa lavoro con accesso il più possibile universale, espressione reale dell'incontro domanda/offerta di lavoro e dunque di un mercato aperto e concorrenziale accessibile a tutti (operatori pubblici e privati e utenti dei servizi);
 - promozione di interventi di valorizzazione degli operatori pubblici che possono concorrere alla efficienza e trasparenza del mercato del lavoro, e segnatamente dei Enti pubblici e delle Università, che possono intermediare segmenti specifici del mercato del lavoro e anche promuovere la sperimentazione di azioni pilota volte a raccordare occupabilità e adattabilità, soprattutto mediante intese locali, valorizzando i nuovi spazi aperti con la legge delega sul mercato del lavoro.

²³ I soggetti pubblici e privati che interagiscono nel sistema

- operano sulla base di standard minimi definiti per le informazioni scambiate sulla rete (formato dei dati inseriti nella rete relativamente ai *curricula* dei lavoratori ed alle *vacancies*, tempi di inserimento e di disattivazione, modalità per mettere in contatto imprese e lavoratori tramite gli operatori; livello professionale minimo degli operatori adibiti a specifici servizi, ecc.);
- favoriscono la circolazione delle informazioni, consentendo l'accesso alle proprie basi dati informative, secondo le regole e gli standard predefiniti, mantenendo la titolarità del dato e garantendo la riservatezza dell'utenza (lavoratore o azienda) coinvolta;
- utilizzano modelli d'interoperabilità e cooperazione che permettono a ciascuno di essi di operare con la propria piattaforma informatica e con i propri modelli di servizi.

²⁴ Lo strumento di concertazione sul piano operativo è costituito dal "Tavolo tecnico" istituito, in attuazione del citato Accordo dell'11 luglio 2002, con il Decreto del Capo Dipartimento n.385 del 5 novembre 2002, del quale fanno parte, oltre ai rappresentanti del Ministero del lavoro e di quello per l'innovazione tecnologica, i rappresentanti di tutte le Regioni e delle Unioni delle Province e delle Regioni, nonché di Italia-Lavoro che fornisce il supporto operativo.

Elemento cardine al riguardo è la competenza regionale ad organizzare il servizio, mediante una rete di *sportelli* per l'accesso ai sistemi degli operatori, nonché quanto necessario al collegamento con il livello nazionale.

Al livello nazionale è demandata la cura di un *indice semplificato* della domanda e dell'offerta lavoro sul territorio e l'integrazione dei flussi informativi anche con gli enti previdenziali.

In considerazione della competenza ad organizzare la *Borsa continua del lavoro*, il sistema di governo si regge su di un Accordo di Programma tra Ministero e Regioni.

Un aspetto che nel contesto descritto assume carattere essenziale è l'individuazione di *standards* comuni (che dovevano essere individuati entro i termini previsti dagli artt.2 e 6 del decreto legislativo n. 297 del 2002)²⁵.

Allo stato attuale si riscontra un risultato in tal senso, in quanto, nel corso del 2003, il Ministero, proprio attraverso il tavolo tecnico istituito in attuazione dell'accordo dell'11.7.2002, ha portato avanti la definizione degli standards ed i protocolli di comunicazione tra i diversi attori che partecipano al SIL, relativi al flusso di informazioni che circolano nel sistema ed alle modalità di accesso alle informazioni stesse.

E' peraltro ancora in atto una ricognizione di quelle che sono le tecnologie (*hardware* e *software*) in uso sul territorio ed un sensibile sforzo dell'Amministrazione per portare le medesime *a fattor comune* e consentire l'utilizzazione di prodotti *omogenei*, non tanto sotto l'aspetto dell'*hardware*, quanto sotto quello del *software*.

Nella relazione sul rendiconto 2002, veniva sottolineato come, per quanto fosse apprezzabile il nuovo approccio dell'Amministrazione, diretto alla realizzazione di un *sistema policentrico e distribuito*, non si fosse andati molto al di là di enunciazioni propositive ed ancora mancasse una programmazione tecnica del sistema²⁶.

Come si vede, se da un lato, può registrarsi questo passo in avanti del SIL, in considerazione dell'obiettivo di creare *una federazione di sistemi interconnessi e cooperanti, che colloquiano attraverso standard e protocolli condivisi*, in conformità al sistema derivante dal citato accordo dell'11 luglio 2002, la strada appare ancora lunga, soprattutto se l'utente finale deve, ovviamente, avere un'*interfaccia* univoco per accedere semplicemente e, quindi efficacemente al servizio.

D'altro canto, questa è la finalità della *borsa continua nazionale del lavoro*, sulla quale si è appuntata l'attenzione della Corte e che è infatti considerata il *cardine* del SIL, e che deve costituire, come afferma la stessa Amministrazione, un sistema di incontro domanda offerta che copre l'intero territorio nazionale, completamente on line e fruibile liberamente via internet da parte di cittadini ed imprese, nel sistema di cooperazione applicativa basato sulla tecnologia dei *web services* che collegherà e renderà interoperabili le banche dati del lavoro distribuite sul territorio, nel *datawarehouse* del mercato del lavoro, che fornirà alle politiche attive e passive

²⁵ Con il quale vengono stabiliti:

a) i principi fondamentali per l'esercizio della potestà legislativa delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano in materia di revisione e razionalizzazione delle procedure di collocamento, nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, in funzione del miglioramento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro e con la valorizzazione degli strumenti di informatizzazione;

b) i principi per l'individuazione dei soggetti potenziali destinatari di misure di promozione all'inserimento nel mercato del lavoro, definendone le condizioni di disoccupazione secondo gli indirizzi comunitari intesi a promuovere strategie preventive della disoccupazione giovanile e della disoccupazione di lunga durata.

²⁶ In proposito veniva considerata quale dato sintomatico della fase ancora prodromica, la circostanza che fosse in atto la gara per appalto concorso per "Lo sviluppo e la conduzione del sistema informativo per il mercato del lavoro e le politiche attive ed il supporto alla conduzione tecnica del Centro Servizi SIL del Ministero" (all'epoca non ancora erano scaduti i termini, previsti dal Bando, per la presentazione delle offerte).

La gara è stata aggiudicata, con il metodo dell'*offerta economicamente più vantaggiosa*, all'RTI formato dalle Società IBM (mandataria), Engineering, Sistemi Informativi, Getronics, SDI; il contratto è stato firmato il 31.10.2003 e le attività sono iniziate a metà novembre.

per l'occupazione gli indispensabili strumenti conoscitivi, nei nuovi servizi informatici per l'impiego che verranno sviluppati per supportare i processi lavorativi dei centri per l'impiego, delle province e delle Regioni, cui verranno forniti in regime di sussidiarietà.

L'esercizio 2004 viene considerato un anno di particolare importanza perché, per il termine del primo semestre, è previsto il rilascio delle prime versioni di questi strumenti, basati in gran parte su software open source.

E' importante, al riguardo, sottolineare come la partecipazione al SIL, da parte degli Enti locali, come previsto nel Capitolato Tecnico della gara, non comporta la necessità di effettuare modifiche sui propri sistemi informatici, nel rispetto delle varie peculiarità²⁷.

Appare evidente come costituisca un punto determinante dell'intero sistema la capacità organizzativa di rendere disponibili nel SIL i dati sulle *vacancies* e sulla domanda di lavoro, la cui acquisizione è in larga parte svolta da soggetti privati, oltre che dalle Province. A tal fine, dovranno essere realizzati accordi operativi tra poli di aggregazione regionali ed operatori sul territorio, al fine di costituire quei nodi regionali che compongono, secondo la riforma Biagi, la borsa continua nazionale del lavoro.

La Corte, rispetto alla situazione fotografata nel giugno 2003, prende atto dei passi avanti che l'Amministrazione mostra di aver fatto, sotto il profilo strategico e degli accordi con regioni ed enti locali, per mettere a punto l'intero sistema, fortemente orientato alla *Borsa continua del lavoro*, ma sottolinea che:

- Non sono ancora avvertibili in concreto le evoluzioni tecniche del SIL, perché non è ancora disponibile il *software open source* che dovrà essere messo a disposizione di regioni ed enti locali, salvaguardando le autonomie ed è ancora in corso la ricognizione dei *prodotti* attualmente in uso.
- Non va dimenticato il delicato passaggio del rapporto tra le stesse *autonomie* sul territorio che, nella circostanza, si concreta nella scelta o meno di *portali* autonomi (molte regioni e molti enti locali hanno siti attivi) e le problematiche inerenti alla gestione di *filtri* ed, in genere, del mantenimento di livelli di sicurezza del sistema e della *privacy* degli interessati (punti che la Corte ha sempre posto in rilievo), soprattutto in un contesto non unitario ma ampiamente diversificato.
- Grande rilievo va dato anche all'interattività con altri Enti ed Istituzioni, sia nel campo della semplificazione delle *comunicazioni obbligatorie* dei datori di lavoro (le cui maschere applicative sono state già realizzate nel rapporto triangolare tra Direzioni provinciali del lavoro-INPS ed INAIL), sia per contesti particolari come quello dei lavoratori detenuti (connessione con il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria), od inerenti al rapporto con la *formazione professionale* (FADOL), sia, infine, per settori nei quali il SIL ha compiti istituzionali di grande rilevanza e che non hanno ancora avuto un effettivo sviluppo, come la gestione dei lavoratori immigrati (SILES).

4.5. I "Programmi di Sviluppo"²⁸ previsti dall'art. 1/ter del DL n. 148 del 2003 convertito con la legge n. 236 del 2003.

In seguito alla Deliberazione 21/2002/G della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato ed all'ordinanza con la quale la Sezione invitava

²⁷ E' previsto, infatti, in coerenza con l'accordo del 11.7.2002 e, soprattutto, secondo il programma operativo di attuazione dell'accordo, che il Ministero si faccia carico dello sviluppo e della gestione dei servizi comuni del sistema di cooperazione applicativa che connette e rende interoperabili le banche dati del SIL, dello sviluppo e manutenzione delle tecnologie informatiche che realizzano l'incontro domanda offerta a livello nazionale, dello sviluppo e gestione del datawarehouse nazionale e dei servizi informatici per l'impiego da dare in utilizzo agli Enti locali, sia erogandoli in modalità asp che dando agli Enti la disponibilità dei sorgenti.

²⁸ Da questi Programmi, proposti e gestiti da "Soggetti convenzionati", si attendeva un "effetto-volano" per l'occupazione sul territorio in aree da deindustrializzare.

l'Amministrazione (Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Comitato per gli interventi in materia di occupazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri) a far conoscere quali fossero i provvedimenti presi per la risoluzione di alcuni casi problematici segnalati dalla relazione approvata con detta deliberazione, la Corte ha completato la successiva attività istruttoria ed ha approvato, in Sezione del controllo, con la Deliberazione 34/2003/G, la seconda relazione sull'argomento che ha confermato le censure e le perplessità evidenziate nella relazione conclusiva della prima indagine.

Le richieste di slittamento, le situazioni di stallo, i dichiarati inadempimenti, il trasformismo dei progetti originari che va ben oltre le dichiarate rimodulazioni, le crisi societarie, i contenziosi in atto, le situazioni che "non trovano soluzione" sono tutti aspetti che costituiscono la fotografia dell'esistente e non consentono, ad avviso della Corte, di rinvenire particolare positività nella gestione dell'1/ter.

La Corte ha auspicato la realizzazione di un'effettiva ed efficace azione di monitoraggio *sur place* e l'incremento dell'attività di verifica amministrativo-contabile affidata al Nucleo dei Carabinieri presso l'Ispettorato del lavoro.

L'Amministrazione, in occasione dell'adunanza della sezione del controllo, aveva mostrato l'intendimento di disporre le revoche di un numero consistente di programmi, (ben 10 programmi) in base a due criteri:

- la carenza di interventi concreti sul territorio a due anni della sottoscrizione della convenzione, o la mancata richiesta dell'erogazione della prima *tranche*;
- la non riconducibilità dei cambiamenti operati ai programmi ed all'interno degli assetti societari alle finalità inizialmente approvate.

La Corte registrava, pertanto, un considerevole cambiamento di rotta, oggetto di concertazione tra il Ministero dell'interno, il Ministero del lavoro, gli enti territoriali e locali, e le parti sociali ed imprenditoriali.

In epoca successiva alla Deliberazione della Sezione del controllo e rispondendo alla richiesta della Corte sui provvedimenti consequenziali adottati ai sensi del comma 6 dell'art. 3 legge n. 20 del 1994, l'Amministrazione ha reso noto di aver provveduto a disporre la revoca di tre programmi (due attinenti al medesimo soggetto convenzionato ed il terzo costituente l'accorpamento dei due programmi, il cui andamento presentava forti *criticità*, gestiti da altro soggetto convenzionato), in data 8 aprile 2004.

Per quanto attiene all'informativa, anch'essa resa dal Ministero, sull'andamento complessivo dei Programmi, una prima notazione riguarda la conferma di un quadro non certamente esaltante, che mostra l'estrema difficoltà di chiudere in termini positivi i Programmi.

Ciò in un contesto che, a seguito del decreto ministeriale del 17 luglio 2003 con il quale sono stati indicati gli "slittamenti" dei termini di conclusione dei Programmi, con la fissazione, peraltro, di date non ulteriormente procrastinabili, enfatizza le problematiche che erano state evidenziate dalla Corte.

Si è, infatti, di fronte ad una generale rimodulazione dei Programmi, alla quale non corrispondono significative evoluzioni.

Scendendo nel dettaglio, va detto che, per le cosiddette "Sovvenzioni globali", a fronte delle rendicontazioni che riguardano tutti e sette i Programmi, si conferma che ancora oggi solo un Programma ha superato tutte le fasi di controllo. In un caso va completata la documentazione formale per la mutata compagine societaria e, negli altri casi, non è ancora intervenuta l'approvazione da parte dell'U.E., ad ulteriore conferma, a prescindere dalle considerazioni dell'Amministrazione circa l'opportunità di disporre di un'unica linea di controllo, della carenza di una verifica amministrativo-contabile, come quella assicurata dal Nucleo dei carabinieri presso l'Ispettorato del lavoro.

Per i tre programmi "nazionali" che apparivano "definiti", non ancora possono dirsi chiuse le questioni ancora sospese.

Per altri tre programmi non è ancora pervenuto il monitoraggio da parte del Comitato per l'occupazione della PCM, e/o sono ancora in corso le verifiche del Nucleo dei carabinieri.

Ne consegue che ben 46 Programmi non sono stati ancora rendicontati e tra questi, tre vengono revocati.

4.6. Programma di mobilità "Sud-Nord-Sud".

Di particolare interesse, tra le iniziative di competenza della Direzione generale per l'Impiego, è l'Azione di sistema "Sud-Nord-Sud" che si è proposta di realizzare le condizioni per un apprendistato di lavoratori provenienti da regioni meridionali, presso le sedi principali, situate nel Nord Italia, di aziende che disponevano di sedi nelle regioni meridionali, al fine di consentire il ritorno dei lavoratori, una volta completato il periodo formativo, nelle regioni d'origine.

L'Amministrazione, a tal fine, si è avvalsa di Italia-Lavoro SpA, con la quale ha stipulato apposita convenzione.

Il significato attribuito al termine "mobilità", nel particolare contesto, è, dunque, quello di mobilità geografica dei lavoratori, non necessariamente a carattere definitivo, ma legata alla volontà di apprendere un mestiere e arricchire al contempo il proprio curriculum.

In sostanza, il fine perseguito è quello di acquisire conoscenze e competenze, in vista di un rientro e di un inserimento professionale definitivo nel territorio di origine, anche avviando attività di tipo imprenditoriale.

L'obiettivo dell'azione di sistema è dunque di agevolare questi percorsi di mobilità, sostenendo direttamente e indirettamente le iniziative dei Centri per l'impiego coinvolti nell'azione.

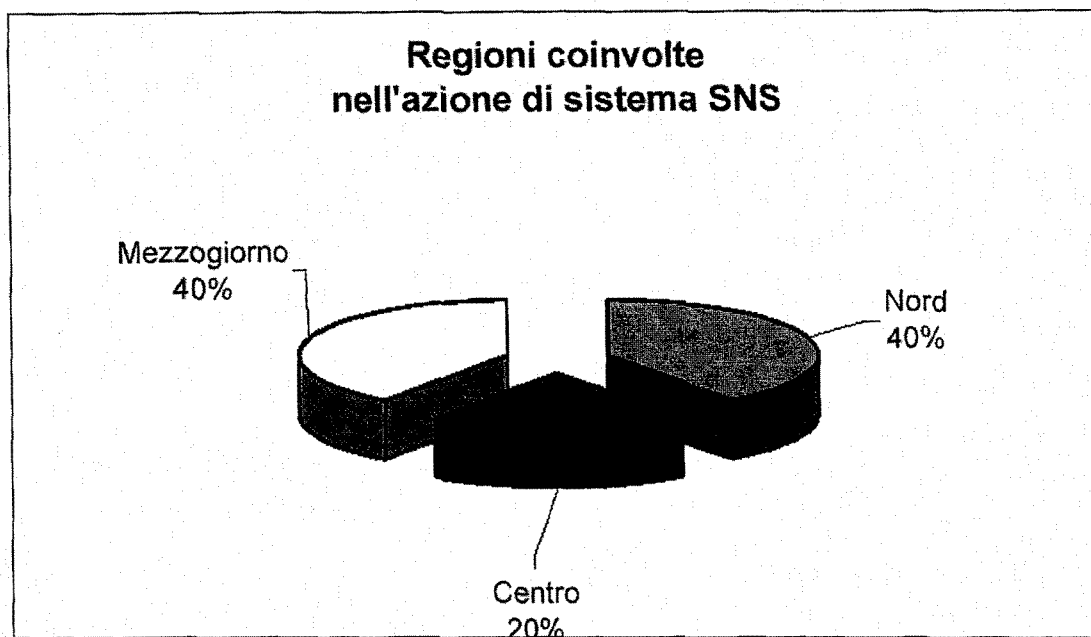
Direttamente, in quanto tra i beneficiari finali dell'azione rientra in primo luogo il sistema complessivo degli enti e organismi a cui la recente riforma delle istituzioni relative al mercato del lavoro ha assegnato funzioni di indirizzo, coordinamento e servizio: agenzie regionali, servizi e centri per l'impiego, con la collaborazione di enti locali ed associazioni di rappresentanza delle parti economiche e sociali, individuando soluzioni per forme adeguate di accoglienza per i lavoratori in mobilità.

Indirettamente, tutte le attività proposte e messe in atto mirano alla soddisfazione dei bisogni e della domanda – potenziale ed esplicita – dei destinatari ultimi dell'azione: da un lato i lavoratori alla ricerca di un'occupazione e disponibili alla mobilità e – dall'altro lato – le imprese che richiedono occupazione e disponibili a fornire occasioni di lavoro qualificato, in contesti organizzativi comunque aperti anche all'apprendimento.

E' interessante l'analisi di scenario proposta dall'Amministrazione dopo un periodo significativo di riferimento, tenendo conto di tre profili:

- l'analisi dei destinatari, sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta (motivazioni, bisogni, domanda potenziale, domanda espressa/rilevata);
- la valutazione delle esperienze pregresse e delle relative criticità;
- l'analisi delle principali caratteristiche socio-economiche del contesto in cui l'azione di sistema verrà ad operare.

La distribuzione geografica delle regioni coinvolte nell'azione di sistema è la seguente:



Le attività del programma di mobilità SNS, che si sono svolte dal luglio 2002 al dicembre 2003, sono distinguibili in tre blocchi:

1. Attività preparatorie, istituzionali e di costruzione di reti, nel primo semestre (luglio 2002-gennaio 2003); queste attività sono documentate in particolare nel *Primo Rapporto di Valutazione*;
2. Attività formative molto intense nel semestre centrale del programma (approssimativamente febbraio-agosto 2003); queste attività sono documentate in particolare nel *Secondo Rapporto di Valutazione*;
3. Attività 'di chiusura' del programma (generalmente ancora attività formative e istituzionali) nell'ultimo periodo settembre-dicembre 2003.

Gli obiettivi sono stati:

- da un lato progettare, formare e "installare" i sistemi di una rete nazionale di servizi per l'impiego pubblico e privato, dotata di competenze e infrastrutture, in grado di proporre un modello di servizio per l'incontro domanda offerta di lavoro in mobilità geografica;
- dall'altro accompagnare gli snodi critici dei flussi con azioni di stimolo, promozione e assistenza tecnica;
- infine di sperimentare, promuovere e articolare una gamma di interventi di politica attiva, della famiglia "tirocini formativi", mirata su specifici bisogni dei soggetti in mobilità facendoli fluire nella rete per qualificarne i processi.

Gli strumenti utilizzati sono stati:

- *formazione* degli operatori individuati nei Centri per l'impiego, nei Servizi provinciali, nelle Associazioni di categoria e di impresa, negli Enti di formazione che hanno aderito al progetto;
- *condivisione di tecnologie e standard di comunicazione*;
- *azioni di supporto agli snodi critici* del processo al fine di qualificarlo, sostenendo buone prassi e diffondendole.

Tra i risultati ottenuti, in termini di concreta realizzazione della mobilità occupazionale "Sud-Nord-Sud" e, quindi, al di là delle attività di formazione e di scambio sul territorio (attività di grande rilievo), con il coinvolgimento di 55 Centri per l'impiego e 75 nodi privati (associativi

e formativi) dislocati in 16 regioni e in 70 province, i quali costituiscono la rete attuale, si citano:

- l'assistenza a circa 400 soggetti, fra cui 100 "tirocinanti di ritorno", nei percorsi di creazione di imprenditorialità negli otto "laboratori di autoimpiego" attivi presso i Centri per l'impiego, oltre alla formazione mirata di 22 operatori per l'assistenza in linea e dei primi mentori/imprenditori che seguiranno a distanza i progetti;
- la realizzazione di 20 progetti di localizzazione in accompagnamento per circa 2000 lavoratori attraverso percorsi di formazione al nord per ritornare con il lavoro al sud;
- l'attivazione di cinquanta progetti di lavoro che riguardano 1500 soggetti in mobilità accompagnata e 250 imprese;
- il tutoraggio di circa 700 tirocinanti laureati destinati all'impiego presso l'Agenzia delle Entrate, per 2/3 in mobilità;
- la creazione della bacheca telematica battezzata ASPIDEA, che, dopo un mese di attivazione dispone di trecento posti di lavoro costantemente presenti, a rotazione e settecento persone con disponibilità verificata alla mobilità.

Il complesso del "Programma" suddiviso nelle seguenti "Azioni di sistema": 1 *Assistenza tecnica*, 2.1 *accompagnamento*, 2.2 *qualità*, 3.1 *scouting*, 3.2 *autoimpiego*, 3.3 *accoglienza*, 4. *portale*, 5. *comunicazione, monitoraggio e valutazione*, presenta i seguenti costi in Euro:

Azione 1	1.735.500,00
Azione 2.1	568.000,00
Azione 2.2	464.850,00
Azione 3.1	620.000,00
Azione 3.2	382.000,00
Azione 3.3	289.100,00
Azione 4	847.000,00
Azione 5	258.000,00
TOTALE	5.164.450,00

La corresponsione della prima quota, corrispondente al 30 per cento dell'importo complessivo, (1.549.335,00) è stata disposta il 21 gennaio 2003, a fronte della presentazione di uno "stralcio esecutivo" che, ai sensi dell'art.14 della convenzione tra Ministero ed Italia-Lavoro per le "Azioni di Sistema" in argomento, rappresenta costi di pari importo, con la specificazione delle voci interessate.

Il 30 ottobre 2003, è stata disposta l'erogazione della seconda "tranche", sempre dell'importo di 1.549.335,00, a fronte di relazione della società di revisione incaricata di verificare i costi sostenuti.

La prospettiva futura è già stata disegnata dal nuovo "Accordo-quadro", la cui bozza è stata siglata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed il Coordinamento tecnico delle Regioni il 23 dicembre 2003, che prevede che, da un lato, venga consolidata la rete di servizi alle persone ed alle imprese creata attraverso l'"Azione di sistema *Sud-Nord-Sud*" e, dall'altro, venga proseguita e portata a regime l'esperienza dei tirocini formativi in mobilità realizzati dalle Regioni.