

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 riuso 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 Aggudicatario 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 fotoriproduttori).

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 Verbania-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:

<i>(valori assoluti)</i>		
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.