

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

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

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

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

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

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

(valori assoluti)

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

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

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

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

#### 3.4.2.3 La responsabilità sociale delle imprese.

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le Direzioni generali del Ministero sono quelle:

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

Allo stato attuale, dunque:

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

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

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

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

#### 4.2 Il decentramento amministrativo.

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

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

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

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

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

Regione: SARDEGNA

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

Personale che transita alla Regione Sardegna

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

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

Regione: VALLE D'AOSTA

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

Personale che transita alla Regione Valle D'Aosta

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

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

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

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

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

Si richiamano in particolare :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 4.3 La Dirigenza.

#### 4.3.1 L'attuale consistenza.

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

#### Numero degli uffici dirigenziali

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

#### Numero dirigenti in servizio

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

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

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

#### 4.3.2 La valutazione della dirigenza.

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

Il punto di riferimento su cui articolare l'intero disegno del sistema è stato rinvenuto nella sequenza che lega le fasi più significative del ciclo gestionale dell'attività amministrativa: la programmazione, l'attuazione e la verifica, in modo da pervenire all'accertamento, sistematico ed oggettivo, del livello della prestazione fornita dai singoli dirigenti, con riferimento ad aspettative precedentemente definite attraverso momenti di confronto e di condivisione<sup>10</sup>.

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

1. la performance operativa, cioè il livello delle prestazioni da ottenere in relazione agli obiettivi assegnati nella fase della programmazione, la cui misurazione si concentra su un determinato risultato da conseguire nel periodo temporale di riferimento;

2. i comportamenti organizzativi e cioè le attitudini manageriali del dirigente in termini di capacità organizzativa e relazionale, la cui misurazione assume a riferimento le modalità di azione nel raggiungimento degli obiettivi.

Il sistema prevede tre fasce di performance nelle quali vengono inseriti i risultati conseguiti, misurati sulla base di indici di risultato ottenuti attraverso appositi indicatori concordati in sede di programmazione.

La valutazione dei dirigenti va considerata, al di là dei sistemi di misurazione adottati, come un ulteriore fattore di crescita per l'Amministrazione, tenuto conto del ruolo di impulso che un'efficace azione di leadership viene ad avere ai fini del rinnovamento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Com’è stato già ricordato nella precedente relazione, il contratto, che, in pratica, riguarda, la fornitura di *hardware* e *software*, così come lo sviluppo e la gestione del S.I.L., aspetto questo sottolineato dalla Corte, sia nella relazione sul rendiconto che in quella sull’”Informatica”, è stato stipulato, in seguito ad Appalto-concorso<sup>11</sup>, in data 31.10.2003, per un importo di euro 23.141.354,67 (I.V.A. esclusa); i lavori hanno avuto inizio a metà novembre 2003. Il contratto ha validità 3 anni dalla data di sua efficacia ed ha pertanto scadenza a novembre 2006.

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>11</sup> Aggudicatario della gara è stato un RTI composto da IBM Italia spa (mandataria), Engineering, Sistemi Informativi, Getronics e SDI.

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

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

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

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

Al momento, senza entrare in dettagli tecnici<sup>13</sup>, peraltro coerenti con gli *standard* CNIPA, costituiscono risultati concreti del progetto l'infrastruttura di cooperazione applicativa e di sicurezza della rete nazionale della Borsa Lavoro, attestata presso il nodo del Ministero, il portale nazionale della Borsa Lavoro, il portale regionale "tipo" e i principali applicativi a supporto dei servizi per l'impiego che devono costituire il nuovo SIL, nonché il datawarehouse su cui si basa l'osservatorio nazionale del mercato del lavoro.

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4.5.1 I progetti affidati dalla Direzione del mercato del lavoro.

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

#### 1. PROGETTI FINANZIATI CON FONDI COMUNITARI

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

Sono stati finanziati ad Italia Lavoro i seguenti progetti :

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

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

Situazione finanziaria

#### Ob.3

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

#### Ob.1

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

- Progetti Sponda<sup>14</sup>
- 1. In Inglese ( progetto finanziato con Fondi nazionali – Fondo occupazione - presentato come rendicontazione al F.S.E. che rimborserà il suo importo per la parte di cofinanziamento Comunitario al Fondo Occupazione); gli impegni complessivi ammontano a 6.096.149,11 di euro e le erogazioni a 5.669.418,67 euro.
- 2. Sud Nord Sud ( progetto finanziato con Fondi nazionali – Fondo occupazione - presentato come rendicontazione al F.S.E. che rimborserà il suo importo –per la parte di cofinanziamento comunitario al Fondo occupazione); gli impegni complessivi ammontano a 2.832.576,58 euro e le erogazioni a 2.634.296,22 euro.
  
- Lavoro & Sviluppo, finanziato con Fondi comunitari, nell’ambito di un accordo sottoscritto tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero delle attività produttive (2004-2006). Obiettivo del progetto è di attuare interventi di promozione e di accompagnamento finalizzati a favorire l’accesso al lavoro di disoccupati residenti nelle regioni Obiettivo 1 presso imprese che hanno ricevuto una agevolazione prevista dagli strumenti contenuti nel Programma Operativo Nazionale - ‘Sviluppo imprenditoriale locale’ (PON-Sil) e localizzate al Sud.  
Sulla base di questo progetto il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha attivato una convenzione per l’assistenza tecnica con Italia Lavoro.  
Gli impegni complessivi ammontano a 13.544.000,00 euro e le erogazioni a 6.722.000,00 euro.
  
- 2. PROGETTI FINANZIATI CON IL FONDO NAZIONALE DELLE CONSIGLIERE DI PARITÀ. (annualità 2003-2004).  
Si tratta di due progetti di comunicazione.  
Per il primo progetto sono stati impegnati 1.350.000,00 euro ed erogati 675.000,00 euro.  
Per il secondo sono stati impegnati 890.000 euro e viene erogato un anticipo del 50 per cento..
  
- 3. PROGETTI FINANZIATI CON IL FONDO PER L'OCCUPAZIONE
- Sud-Nord-Sud, di cui si è parlato nella precedente relazione, ha lo scopo di favorire una mobilità del lavoro e delle imprese nel segno della qualità, sostenendo le persone che decidono di spostarsi in altre regioni per avere migliori opportunità e/o migliorare le proprie competenze per tornare nel proprio territorio d’origine, favorendone il rientro nella regione di appartenenza.  
Gli impegni complessivi sono di 5.154.640 euro e le erogazioni di 3.096.660 euro.
- Programma-quadro mobilità per la mobilità territoriale dei giovani sulla base di un accordo Stato-Regioni.  
L’impegno di spesa è di 3.500.000 euro ed ancora non risultano erogazioni.
- IN.LA. Si tratta di un’azione straordinaria di sostegno per favorire l’ingresso nel mercato del lavoro di disoccupati di lunga durata in particolari condizioni di disagio sociale e residenti nella provincia di Napoli. Il progetto è finalizzato all’inserimento di fasce particolarmente svantaggiate in posti di lavoro a tempo indeterminato.

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