

Lavoro parti significative sia dell'evoluzione del SIL⁴³ sia di quella della Borsa continua del lavoro⁴⁴, con riferimento ai progetti dalla stessa Società portati avanti.

Si rinvia alla citata relazione della Sezione Centrale del controllo sulla *Governance* dell'Amministrazione sulla Società per i dettagli dei quali può essere comunque significativo l'intervento anche in termini logistici, con la messa a disposizione del RTI aggiudicatario del contratto di gestione del sistema di locali ed infrastruttura, "poiché al Ministero non vi erano postazioni sufficienti".

Inoltre, Italia Lavoro è intervenuta anche per "lo sviluppo della versione di secondo livello del SIL (versione chiamata "PLUS, piattaforma servizi lavoro), in particolare per le funzionalità di servizio necessarie alla realizzazione dei programmi che il Ministero dal 2005 al 2007 ha affidato alla Società"⁴⁵.

In base a tali elementi, appare un mero esercizio dialettico la distinzione tra SIL e Borsa continua del lavoro, identificando il primo come "risorsa strategica che produce, usa e gestisce informazioni sul mercato del lavoro con le sue componenti"⁴⁶ e la seconda come una delle componenti, mentre rimane la sostanza di un affidamento ad altri soggetti di un'attività istituzionale, la cui applicazione "di punta" non ha ancora raggiunto una fase di effettiva maturazione.

Va infatti sottolineato che, come costantemente segnalato nelle relazioni della Corte sul rendiconto, il periodo di "gestazione" della Borsa-lavoro si è mostrato piuttosto lungo (la realizzazione degli *standards* tecnici risale al 2004) e nell'analisi dei risultati dell'anno 2006, Italia Lavoro fa stato di un collegamento (quasi completato) con i nodi regionali⁴⁷.

⁴³ Va tenuto conto dell'affidamento (in seguito a Gara, per un importo di 26 milioni di euro) ad un RTI di cui è capofila IBM da parte dell'Amministrazione del contratto per l'acquisizione di beni e servizi per lo sviluppo e gestione del sistema informativo del ministero e del sistema informativo del lavoro.

⁴⁴ Il progetto di Italia Lavoro S.p.A. è stato approvato dalla Direzione Generale del Mercato del Lavoro con Decreto Direttoriale n. 389/BCNL del 01/08/2005, per un ammontare di Euro 10.032.531,00. Esso ha avuto inizio il 1/9/2005 e si è concluso il 31/12/2007 per la durata complessiva di 27 mesi.

⁴⁵ In particolare le funzioni realizzate comprendono:

- Gestione anagrafica utente e imprese;
- Banca profili e Portafoglio competenze;
- Gli strumenti di gestione del rapporto tra l'operatore e l'utente;
- Le scrivanie profilate per soggetto;
- Il sistema di gestione dei contenuti;
- Il sistema di gestione dei progetti mirati (voucher, tirocini, ecc.).

⁴⁶

- Sistema informativo regionale dell'impiego, che raccoglie le informazioni e gestisce le azioni proprie dei servizi regionali
- sistema informativo nazionale dell'impiego, che raccoglie le informazioni di sintesi (datawarehouse) e gestisce le politiche nazionali
- sistema informativo dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro (Borsa lavoro)
- sistema informativo previdenziale
- le c.d. borse lavoro tematiche (spettacolo, gente di mare,)
- sistema informativo della vigilanza
- sistema dell'interoperabilità

precisando che quest'ultima è determinante per mettere in relazione tutte le precedenti.

⁴⁷ Nella recente relazione (del 12 febbraio c.a.), inviata alla Corte nel contesto dell'indagine specifica, la Società afferma che già nel 2006 "sia Borsa che il "SIL Locale" arrivano a maturità e gli sviluppi riguardano soltanto il consolidamento e l'evoluzione dei sistemi" e che "l'evoluzione continua anche fino alla prima metà del 2007 mentre il SIL Locale viene completamente trasferito alla Regione Veneto".

A fronte dell'entrata in funzione del *Datawarehouse* dall'inizio del 2007 e, quindi, della fruibilità "tecnica" di un servizio di reportistica nazionale sull'andamento dell'offerta e della domanda, si riscontrano rilevanti (e per la Corte "decisive") controindicazioni per:

- "la mancata entrata in esercizio, per tutto il 2007, delle comunicazioni obbligatorie *on line* che permettono di verificare se l'incontro abbia generato un esito positivo";
- "la povertà di dati dei database che dipende dal basso conferimento da parte degli intermediari e dalle difficoltà di partecipazione delle imprese".

Per quanto riguarda il potenziamento dei servizi per l'impiego è stato avviato nel 2007 un lavoro congiunto con le Regioni e le Province per ridefinire i nuovi obiettivi e le nuove funzioni dei Centri per l'impiego per lo sviluppo qualitativo dei servizi offerti all'utenza.

E' stato così istituito un tavolo tecnico, per la stesura del *Masterplan* 2007-2013 che dovrà contenere i nuovi obiettivi, il percorso da intraprendere e gli indicatori per il monitoraggio del processo.

Il *Masterplan* sarà successivamente presentato in Conferenza Unificata per l'approvazione necessaria e per un'ampia condivisione.

Inoltre, sempre nell'ottica del potenziamento dei servizi pubblici per l'impiego e in attuazione a quanto previsto dall'art. 1, comma 1165 della legge n. 296/2006, sono state espletate, dalla Direzione generale del mercato del lavoro con apposito decreto direttoriale del 2/11/2007, tutte le procedure per la ripartizione delle risorse finanziarie a valere sul Fondo per l'occupazione, procedendosi alle erogazioni così come previsto dal decreto stesso.

Va conclusivamente sottolineato come sia determinante l'avvio delle comunicazioni *on line* in una visione effettivamente integrata dei servizi al mercato del lavoro, in grado di offrire quindi informazioni puntuali a tutti i livelli in tempo reale.

La Direzione del mercato del lavoro ha fornito lo "stato dell'arte" della potenzialità del servizio reso dalla BCNL:

- 140.000 candidati con *curricula* aggiornati che cercano lavoro;
- una media di 7.000 annunci attivi ogni mese, con punte di oltre 12.000;
- 17 Regioni collegate con configurazioni di sistemi diversi, 8 delle quali hanno già realizzato l'integrazione della filiera di servizi pubblici, dal nodo della rete lavoro ai sistemi gestionali dei servizi per l'impiego (SIL);
- è stata sviluppata l'integrazione con EURES che è funzionante e coinvolge, sperimentalmente, alcune regioni (in particolare: Piemonte, Veneto e Marche);
- l'obiettivo di integrare e far dialogare sistemi eterogenei (anche con linguaggi parzialmente differenti) ha sollecitato la produzione di mappe di correlazione fra diversi sistemi classificatori;

in particolare ciò ha permesso lo sviluppo di thesaurus delle professioni che garantiscono a chi opera nel mercato del lavoro di utilizzare il linguaggio, mantenendo un collegamento costante con le classificazioni standard. Sono state prodotte tre raccolte: le professioni più richieste dal mercato con le 400 figure professionali descritte in modo approfondito e collegate ad ISTAT; la mappa di correlazione fra le professioni richieste dalle agenzie del lavoro autorizzate e gli standard nazionali.

- In particolare è interessante la diffusione nel sistema delle Università:

38 Università hanno aderito al sistema di borsa, di cui 25 collegate;

20.000 *curricula* è il flusso di ingresso;

30 sportelli con risorse dedicate.

Si stanno sviluppando servizi aggiuntivi quali la mappa dei percorsi di laurea e degli sbocchi professionali.

Questi dati indicano quindi l'avvio di un percorso che appare ancora piuttosto lungo in considerazione dei numeri che non costituiscono ancora (140.000 *curricula* di candidati in cerca di lavoro – 8 Regioni effettivamente integrate nel sistema, dal nodo della rete lavoro ai sistemi gestionali dei servizi per l'impiego) un'effettiva "massa critica" rispetto agli inoccupati esistenti sul territorio nazionale⁴⁸.

Va infine fatto un cenno al Programma Comunitario Eures, che ha durata annuale ed è gestito dal Coordinamento Nazionale Eures Italia presso la citata Direzione generale del mercato del lavoro.

E' un servizio di promozione ed incontro tra domanda ed offerta di lavoro coordinato dalla Commissione Europea, che mira alla comunicazione/diffusione ed alla raccolta/filtro delle opportunità di impiego (*vacancies*) a livello comunitario e dei profili dei candidati.

Tra gli accordi con i *partners* si segnala quello finalizzato alla ricollocazione dei lavoratori italiani provenienti dall'estero.

Infine, sono stati stipulati con datori di lavoro, anche di provenienza europea, che hanno consentito l'erogazione di servizi di selezione e ricerca del personale nel settore turistico-alberghiero, medico ed infermieristico.

Ne è conseguito l'inserimento lavorativo nel mercato del lavoro europeo di numerose figure professionali anche qualificate.

2. Analisi delle intersezioni organizzative: l'avvalimento e le problematiche connesse.

Nella passata relazione, ci si è soffermati su di un istituto, l'"avvalimento", di natura eccezionale, che aveva ripreso improvviso vigore in seguito alla riforma dei ministeri che va sotto il nome di "spacchettamento"⁴⁹ e che ha determinato conseguenze negative sull'organizzazione ministeriale, sia del Ministero i cui servizi avevano un'ulteriore finalizzazione sia del Ministero che se ne "avvaleva".

Tale situazione è stata vissuta, da un lato, come un onere aggiuntivo e, dall'altro, come un'attività resa da soggetti sui quali non si dispone di potere gerarchico.

E', in sostanza, questa la rappresentazione del rapporto tra i servizi resi dagli Uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (in particolare, gli Ispettorati del lavoro, ma anche le Direzioni provinciali) nei confronti del Ministero della solidarietà sociale.

⁴⁸ Considerando che il tasso di disoccupazione è comunque al 5,6 per cento per l'ISTAT a fine 2007 e i disoccupati sono stati stimati dall'OCSE in 1,6 milioni nel 2007.

⁴⁹ Previsto, all'inizio della passata legislatura, dal DL n. 181/2006, convertito nella L. n.233/2006, che, nella specie, ha determinato lo "spacchettamento" dell'ex Ministero del lavoro e delle politiche sociali in due Ministeri (Ministero del lavoro e della previdenza sociale e Ministero della solidarietà sociale), con conseguente ripartizione del contingente degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e trasferimento di 40 unità al Ministero della solidarietà sociale.

Elementi sintomatici al riguardo sono stati colti dalla Corte, oltre che nella relazione sul rendiconto 2006, nell'indagine sull'applicazione del "decreto-flussi" in materia di "Immigrazione", la cui relazione è stata approvata dalla Sezione del controllo con la Deliberazione n. 6 dell'11 marzo 2008, laddove è stato evocato il difficile rapporto funzionale con Uffici che non dipendono dalla propria Amministrazione.

Va sottolineato come l'avvalimento abbia avuto una rilevanza particolare per i due Ministeri nei quali è stato distinto il precedente Ministero delle politiche sociali, perché esso ha riguardato sia le Direzioni Regionali e Provinciali del Lavoro per le funzioni precedentemente svolte nel campo delle politiche sociali, sia per le attività di gestione del personale, che hanno riguardato la Direzione generale delle risorse umane e degli affari generali.

Giova rammentare che per tutto il 2007 la Direzione generale ha svolto per conto del Ministero della solidarietà tutte le procedure inerenti il personale transitato nel predetto Ministero, area dirigenziale ed area funzionale e personale destinato alla diretta collaborazione all'opera del Ministro, con un comprensibile aumento del carico di lavoro

Particolarmente laboriose le procedure per l'acquisizione di personale attraverso la mobilità, prevista dal dPCM 30 marzo 2007, nella misura di 40 unità su richiesta del Ministero della solidarietà sociale.

In un contesto normativo e strutturale connotato da profonde riforme del mercato del lavoro e della previdenza, la distinzione nei due nuovi Ministeri ha evidentemente fatto insorgere problemi organizzativi di non facile soluzione, influenzando in maniera rilevante sulle attività del Dicastero, che ha dovuto rivedere alcuni programmi "pluriennali" già definiti, senza alcun incremento delle risorse finanziarie destinate alle varie Direzioni generali per lo svolgimento delle attività di competenza e con una dotazione di risorse umane "specializzate" e di risorse strumentali del tutto insufficiente.

Com'è noto, con il recente decreto legge 16 maggio 2008, n. 85, in applicazione dell'art. 1 comma 376 - legge n. 244/2007 sono state ripristinate le disposizioni in materia del d.lgs. n. 300/1999 e per quel che attiene l'area "welfare", si è tornati al modello del Ministero delle politiche sociali, con l'incorporazione del Ministero della salute.

Pertanto, al di là della possibile scelta di mantenere sostanzialmente autonoma quest'ultima Amministrazione (è previsto, al momento, un Vice Ministro per la Salute), va sottolineato come il faticoso percorso della riorganizzazione dei due Ministeri con le cennate problematiche verrà invertito, operazione altrettanto complessa dovendosi reingegnerizzare e non solo ripristinare i processi organizzativi in un contesto nuovamente sinergico.

3. Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche

3.1. I Capitoli Fondo

(in migliaia di euro)

Cap.	Descrizione	Residui iniziali	Prev. Iniz. Comp.	Prev. Def. Comp.	Pagato comp.	Pagato totale	Pagato residui	Residui totali	Res. Tot. Pr. Comp.
2140	Fondo da destinare agli interventi di sostegno dell'occupazione	7.746,85	0,00	20.684,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7202	Fondo per l'occupazione	2.322.510,04	1.377.513,25	1.447.513,25	399.458,46	1.049.127,20	649.668,74	1.963.024,69	1.048.054,79
7203	Fondo per lo sviluppo a favore di interventi occupazionali	25.766,90	0,00	6.023,52	6.023,52	14.062,11	8.038,59	17.728,32	0,00

CAP. 7202 - FONDO PER L'OCCUPAZIONE (CDR 3)*(in migliaia di euro)*

	2005	2006	2007
PREV. DEF. COMP.	1.390.846,56	1.147.043,25	1.447.513,25
IMPEGNI	1.390.846,56	1.144.043,25	1.447.513,25
IMPEGNI EFFETTIVI	1.016.110,19	1.117.474,61	1.141.599,81
PAGATO COMPETENZA	611.684,71	622.262,83	399.458,46
PAGATO RESIDUI	429.750,13	497.097,20	649.668,74
RES. "ABD" PROV. RES.	0,00	0,00	0,00
RES. "C" PR.COMP.	404.425,49	495.211,79	741.141,35
RES. "C" PR.RES.	1.572.766,83	1.800.729,62	896.969,91
RES. "F" PR.COMP.	374.736,36	26.568,63	305.913,44
RES. "F" PR.RES.	0,00	0,00	18.000,00
RES.TOT. PR.COMP.	779.161,85	521.780,42	1.048.054,79
RES.TOT.PR. RES.	1.572.766,83	1.800.729,62	914.969,91
RESIDUI INIZIALI	2.090.746,24	2.351.928,68	2.322.510,04
RESIDUI TOTALI	2.351.928,68	2.322.510,04	1.963.024,69
RES.DEF.INIZIALI			2.340.510,04

CAP- 2140 - FONDO DA DESTINARE AD INTERVENTI DI SOSTEGNO DELL'OCCUPAZIONE (CDR 3)*(in migliaia di euro)*

	2005	2006	2007
PREV. DEF. COMP.	33.569,70	23.667,00	20.684,00
IMPEGNI	33.569,70	23.667,00	0,00
IMPEGNI EFFETTIVI	33.569,70	23.667,00	0,00
PAGATO COMPETENZA	23.807,55	23.667,00	0,00
PAGATO RESIDUI	16.170,44	2.015,30	0,00
RES. "ABD" PROV. RES.	0,00	0,00	0,00
RES. "C" PR.COMP.	9.762,15	0,00	0,00
RES. "C" PR.RES.	7.768,86	7.746,85	0,00
RES. "F" PR.COMP.	0,00	0,00	0,00
RES. "F" PR.RES.	0,00	0,00	0,00
RES.TOT. PR.COMP.	9.762,15	0,00	0,00
RES.TOT.PR. RES.	7.768,86	7.746,85	0,00
RESIDUI INIZIALI	31.686,16	17.531,01	7.746,85
RESIDUI TOTALI	17.531,01	7.746,85	0,00
RES.DEF.INIZIALI			7.746,85

**CAP. 7203 - FONDO PER LO SVILUPPO A FAVORE DEGLI INTERVENTI
OCCUPAZIONALI (CDR3)**

	<i>(in migliaia di euro)</i>		
	2005	2006	2007
PREV. DEF. COMP.			6.023,52
IMPEGNI			6.023,52
IMPEGNI EFFETTIVI			6.023,52
PAGATO COMPETENZA			6.023,52
PAGATO RESIDUI			8.038,59
RES. "ABD" PROV. RES.			0,00
RES. "C" PR.COMP.			0,00
RES. "C" PR.RES.			17.728,32
RES. "F" PR.COMP.			0,00
RES. "F" PR.RES.			0,00
RES.TOT. PR.COMP.			0,00
RES.TOT.PR. RES.			17.728,32
RESIDUI INIZIALI			25.766,90
RESIDUI TOTALI			17.728,32
RES.DEF.INIZIALI			25.766,90

I capitoli Fondo dovrebbero avere la caratteristica di assicurare la flessibilità degli interventi ed un pronto impiego delle risorse. Nel caso dei capitoli presi in esame, i medesimi non hanno la funzione di trasferire risorse su altri capitoli di bilancio, ma sono direttamente operativi, in quanto sui di essi vengono emessi mandati di pagamento.

Ovviamente, pur interessando tutti e tre i Fondi la materia dell'occupazione, essi hanno diverse caratteristiche e diversi fruitori delle risorse finanziarie nei medesimi appostate.

In questa sede, interessa in particolare analizzare le caratteristiche dello "strumento contabile" e le sue eventuali anomalie rispetto al sistema.

Il cap. 2140 "Fondo da destinare agli interventi di sostegno dell'occupazione", mostra, per l'esercizio 2007, una sostanziale immobilità, tanto da determinare la perenzione dei residui e le possibili "economie" per gli stanziamenti di competenza, salvo l'ipotesi di conservazione nei residui di stanziamento, al momento della chiusura del rendiconto.

Il cap. 7203 "Fondo per lo sviluppo a favore degli interventi occupazionali" mostra al contrario una gestione nella quale è ancora consistente la massa dei residui provenienti dai precedenti esercizi (che passano da 25,77 milioni di euro a 17,73), mentre i pagamenti sulla competenza coincidono con gli stanziamenti definitivi (6,02 milioni di euro).

Il Fondo per l'occupazione è stato ampiamente analizzato (come del resto avviene in ogni relazione al Parlamento) sia per la vasta tipologia di interventi, sia per le problematiche che ne hanno accompagnato pesantemente la gestione 2007, segnata da accantonamenti superiori alla metà degli stanziamenti di competenza (745,62 milioni di euro su 1.447,51).

Va segnalato un certo miglioramento della situazione dei residui - che costituiscono una delle tante caratteristiche di questo Fondo (che oltretutto vede più "C.d.R. - utenti" ed, ovviamente un unico C.d.R. gestore, la Direzione degli ammortizzatori e degli incentivi all'occupazione) - i quali passano da 2.322,52 milioni di euro a 1.963,02, di cui 1.048,05 provenienti dalla competenza e 914,97 provenienti dai residui.

Tale diminuzione è peraltro, almeno in parte dovuta all'utilizzazione per interventi emergenziali di residui, che erano destinati alla perenzione ma che riguardavano interventi diversi previsti normativamente e non più attuali.

Si tratta, evidentemente, di un nodo da sciogliere, in quanto, da un lato, non appare ortodossa, sotto il profilo contabile, la soluzione adottata, che pure sotto l'aspetto gestionale ha prodotto risultati, e, dall'altro non appare accettabile la situazione di stallo ed, in concreto, di inutilizzazione di consistenti risorse, per le quali, potrebbe essere normativamente prevista altra destinazione.

4. La governance sulle “Agenzie tecniche”, in particolare “Italia Lavoro S.p.A.”

La Corte dei conti ha approvato, nell'ambito della Sezione centrale di controllo sulle gestioni dell'Amministrazione dello Stato, nell'adunanza del 10 giugno 2008, la relazione conclusiva dell'indagine su “Attività di controllo e di vigilanza - *governance* – del Ministero del lavoro nei confronti della Società Italia Lavoro S.p.A.

L'indagine ha toccato uno dei temi di maggior rilievo nell'analisi dell'organizzazione amministrativa e dei suoi costi: il rapporto tra le Amministrazioni pubbliche ed i soggetti, variamente configurati, nei confronti dei quali vengono “esternalizzati” servizi e, talvolta, “funzioni”.

Tale fenomeno, che è “caratteristico” del sistema degli Enti locali, ha assunto, nel corso del tempo, una grande rilevanza anche per le Amministrazioni statali, ove è concentrato su grandi S.p.A. pubbliche, la cui incidenza è mutata in termini significativi negli ultimi anni.

Italia Lavoro S.p.A., configurata, fin dall'origine, come Agenzia tecnica del Ministero del lavoro e previdenza sociale e riconosciuta dalla Corte costituzionale, con la sentenza 363 del 2003, quale “ente strumentale” di tale Amministrazione, ha, nel corso del tempo, esteso la sua “area di intervento” dal monitoraggio dei Lavoratori Socialmente Utili a tutto il contesto delle “politiche attive del lavoro” oltre ad essere, in base a normative specifiche, fortemente impegnata nelle partecipazioni in società di servizi degli Enti locali.

L'indagine ha sottolineato il progressivo ampliamento del ruolo rivestito dalla Società, rispetto a quello dell'Amministrazione che non è apparsa incidere sul piano della progettualità, tanto da porre in discussione il carattere di mero ente strumentale di Italia Lavoro.

Fino a tutto il 2006 si è infatti riscontrata, nei confronti dell'Amministrazione, anche a causa dell'assenza di un'effettiva istanza di coordinamento dell'azione dei Centri di Responsabilità committenti, una mancanza di strategia, di regia, dell'esercizio concreto dei ruoli istituzionali e quindi di un circuito di ritorno che permettesse di rilevare e valutare i risultati in un ambiente con molteplici interlocutori e con una evidenziata carenza di professionalità tecniche, sul territorio, per quelli istituzionali.

Tale sostanziale carenza di effettiva *governance* si è inevitabilmente riverberata sulla chiusura dei progetti affidati alla Società. Su di un totale di 72 progetti (di cui alcuni articolati in sotto-progetti), nell'arco di tempo 2002-2007, solo per due è stato erogato il saldo, mentre per 27 è stato presentato il rendiconto ma non ancora definita la fase di verifica amministrativo-contabile.

L'attenzione alla valutazione dei risultati è ancora allo stato embrionale e solo alla fine del 2006 risultano intraprese concrete iniziative al riguardo da parte dell'Amministrazione.

Il quadro emerso induce ad affermare l'esistenza di una sostanziale autonomia della Società, anche in relazione alle strategie progettuali, come si è rilevato dalla puntuale analisi dei progetti; tali strategie, per le peculiarità dei settori interessati, sono apparse più evidenti, anche per la partecipazione di più attori istituzionali (in particolare gli enti locali) nei confronti dei quali l'azione della società stessa ha svolto un ruolo di "cerniera" tra le competenze statuali e quelle locali costituzionalmente garantite.

Rispetto alla situazione descritta e per la quale è stata condotta una puntuale analisi dei progetti affidati ad Italia Lavoro, nel corso dell'indagine della Corte, a partire dalla Direttiva del Ministro del 21 marzo 2007, sono stati messi in campo strumenti dai quali la Corte stessa si attende una effettiva *governance* del Ministero nei confronti della Società, *governance*, che, in base all'esame condotto sul sistema complessivo che ha riguardato tutto l'assetto delle partecipazioni societarie detenute da Italia Lavoro e delle operazioni ad esse attinenti, viene per la prima volta realmente configurata.

Alla Direttiva è conseguita una "Convenzione-quadro" diretta ad assicurare l'uniformità delle regole per gli affidamenti da parte dei Centri di Responsabilità.

Ma il vero snodo in tale processo di recupero del ruolo istituzionale non poteva non riguardare la strutturazione di una disciplina del "controllo analogo" tale da legittimare gli affidamenti *in house* alla Società, secondo i canoni giurisprudenziali prima comunitari e quindi nazionali (in ultimo la Decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, n. 1 del 3 marzo 2008), strutturazione che poggia su due atti fondamentali:

- il dPCM del 23 novembre 2007, con il quale è stata, da un lato, confermata la vigilanza nei confronti della Società e, dall'altro, sancita la sottoposizione al "controllo analogo" ai fini del corretto affidamento *in house*

- il conseguente D.M. del 17 marzo 2008, sottoposto al vaglio dell'Unione Europea con il quale il "controllo analogo" è stato configurato, con l'indicazione di specifici parametri, che riguardano non solamente l'approvazione delle linee strategiche e dei bilanci previsionale e consuntivo, ma anche la valutazione preventiva dei principali atti di gestione, in particolare relativi alle partecipazioni societarie.

Dall'applicazione in concreto dei cennati provvedimenti, ai quali è collegata la Direttiva del Ministro per il 2008 che ha confermato l'intestazione al Segretario generale del Ministero dei compiti di coordinamento dei rapporti con la Società, si attende una effettiva *Governance* del Ministero nei confronti della Società.

In conclusione, la Corte ritiene che, da un contesto decisamente precario, l'Amministrazione abbia intrapreso, secondo linee che la stessa Corte considera una conferma delle proprie osservazioni ed indicazioni, un percorso inteso ad introdurre un vero sistema di *governance* nei confronti della Società.

Ma tale sistema di *governance*, al tempo stesso, non deve snaturare le caratteristiche del soggetto che ne è il destinatario e, quindi, nella fattispecie, l'autonomia gestionale della Società che costituisce un connotato tipico della figura di una Società di capitali.

Va pertanto fatta una riflessione finale, da un lato, sull'esigenza di individuare un quadro armonico nel quale possano combinarsi in un giusto equilibrio i fattori indicati (*governance* ed autonomia) e, dall'altro, sull'altrettanto avvertita esigenza di una scelta tra una nuova configurazione di "società in mano pubblica" - che costituisca un *tertium genus* tra Società per azioni ed Ente pubblico economico - e la riconfigurazione delle Società per azioni a totale partecipazione pubblica, attualmente esistenti, in Enti pubblici economici.

5. Considerazioni conclusive

La politica del lavoro trova, entro certi limiti, una compatibilità quasi naturale con la nuova classificazione di bilancio, in quanto, trattandosi di politica d'intervento, ha un collegamento diretto con i programmi della classificazione.

Pertanto, si è sottolineato come la tecnica di classificazione vada affinata, risultando incongruo che il programma 1 "Regolamentazione e vigilanza del lavoro" veda scarsamente rappresentato proprio il Centro di Responsabilità che gestisce l'attività ispettiva.

Le analisi del SECIN e la sua azione nella fase di predisposizione della Direttiva del Ministro hanno consentito di disporre di un valido parallelo, anche per il rendiconto 2007 con la nuova classificazione.

Vanno sottolineati gli interventi normativi e regolamentari che proprio nel settore della vigilanza ed ispezioni sul lavoro sono stati recentemente adottati (è del 9 aprile il Regolamento attuativo della nuova normativa in materia).

La Corte, nella sede della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, ha in corso un'apposita indagine in una materia così delicata, anche in relazione all'emersione del lavoro "in nero". Nella presente relazione sono stati evidenziati i risultati ottenuti nel recente periodo, sia in termini di aziende ispezionate sia sotto il profilo delle sanzioni irrogate.

Le politiche del lavoro, per quanto distinte in "attive" e "passive" vedono spesso la coesistenza di strumenti appartenenti alle due tipologie.

Si attende un riordino degli ammortizzatori sociali, la cui riforma è prevista da ormai un decennio (si cita la previsione contenuta nell'Ordinamentale "Lavoro" la legge n.144/1999), mentre fattori emergenziali hanno impegnato i C.d.R. competenti in complesse operazioni, anche al fine di reperire le necessarie risorse finanziarie.

Al riguardo, la Corte ha monitorato l'andamento del Fondo per l'occupazione, sia per le sue caratteristiche plurintervento e la sua peculiarità nel sistema degli strumenti contabili, sia per le sue finalizzazioni, che hanno risentito del notevole livello di "accantonamenti" che per il 2007 sono stati disposti sul Fondo (oltre 700 milioni di euro).

L'attuazione del "Protocollo sul Welfare" ha costituito, nelle sue componenti una parte rilevante delle attività, rappresentando del resto la quintessenza del quadro nel quale vanno attuate le Politiche del Lavoro.

Non vanno sottovalutati i problemi organizzativi, soprattutto in tema di avvalimento da parte del Ministero della solidarietà sociale degli uffici del Ministero del lavoro e previdenza sociale, problemi che non hanno trovato un'effettiva soluzione, salvo quella rappresentata dalla riunione delle due componenti, prevista dalla nuova normativa sui ministeri, che pure presenta ulteriori problematiche per il rapporto da costruire con la componente costituita dall'Ex Ministero della salute.

Sempre sotto il profilo organizzativo va sottolineato l'andamento ancora non a regime della Borsa Continua Nazionale del Lavoro e la *governance* sulle Agenzie Tecniche.

A quest'ultimo riguardo, la Corte ha approvato, nell'adunanza del 10 giugno 2008, la Relazione conclusiva della Sezione Centrale di controllo sulle Gestioni delle Amministrazioni dello Stato su "Attività di controllo e vigilanza – *governance* – del Ministero del lavoro e della previdenza sociale su Italia Lavoro S.p.A., che indica le problematiche connesse alla

realizzazione di un effettivo impianto di *governance*, nel contesto applicativo dei provvedimenti che hanno introdotto i canoni del “controllo analogo” che legittimano l’affidamento *in house* nei confronti della Società, in conformità con la giurisprudenza comunitaria e nazionale.

Va infatti individuato il giusto livello di equilibrio tra la *governance* e l’autonomia di gestione che contraddistingue una società per azioni.

Si segnala comunque l’esigenza di una adeguata riflessione su una configurazione della “Società in mano pubblica” che tale equilibrio possa garantire, non sottovalutando l’opzione di ridare valore alla figura dell’”Ente pubblico economico”.

PAGINA BIANCA

La Solidarietà sociale, la famiglia e i giovani

- 1. Considerazioni generali.** - *1.1. Le politiche sociali.* - *1.2. Le componenti del sistema.* - *1.3. Le risorse finanziarie.*
- 2. La missione “diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia”.** - *2.1. Analisi finanziaria e gestionale del rendiconto 2007 riclassificato per missioni e per programmi.*
- 3. Interventi volti a sviluppare nuove politiche abitative a favore delle fasce deboli ed emarginate e in particolare lo stato di attuazione del piano triennale per l’edilizia abitativa.**
- 4. Utilizzo delle risorse comunitarie.**
- 5. La missione “giovani e sport”.** - *5.1. Analisi finanziaria e gestionale del rendiconto 2007 riclassificato per missioni e per programmi.*

1. Considerazioni generali

1.1. Le politiche sociali

Il Documento di programmazione economica e finanziaria 2007-2011, varato nel giugno 2006, sottolineava, nel quadro complessivo della strategia politica del Governo per il quinquennio e sulla base dell’analisi dei dati di contesto, l’obiettivo prioritario di coniugare la crescita economica con il risanamento delle finanze pubbliche e l’equità sociale quale base per uno sviluppo sostenibile e duraturo.

La realizzazione dell’equità sociale - che presuppone l’interazione delle politiche economiche, occupazionali e di inclusione sociale - si articola, in particolare, in un insieme di attività dirette, in primo luogo, ad imprimere una significativa riduzione dei livelli di povertà attraverso: una riforma incisiva del sistema di distribuzione e di sostegno al reddito, lo sviluppo dell’occupazione di qualità e interventi ad hoc per ridurre le disparità territoriali, tutelare le fasce deboli e assicurare una maggiore presenza della componente femminile nel mercato da lavoro.

Nella stessa direzione si muovono gli interventi volti ad ampliare le opportunità per i giovani, sostenendo e valorizzando le loro energie creative.

Tali linee di intervento si incrociano con gli obiettivi di costruzione del sistema dei diritti sociali (determinazione dei Livelli Essenziali di Assistenza) e la promozione della parità di accesso ai diritti e ai servizi, nonché con le misure di liberalizzazione e tutela del consumatore. La strategia così definita si integra inoltre con interventi volti ad affrontare i diritti e i bisogni della famiglia, migliorando le condizioni di benessere dell'infanzia e dell'adolescenza, tutelando gli anziani in particolare non autosufficienti e potenziando l'assistenza integrata socio-sanitaria e il diritto alla salute.

Anche nel quadro definito dalla nuova strategia europea di Lisbona per la crescita e l'occupazione il rilievo affidato alle politiche di inclusione e protezione sociale mira al reciproco rafforzamento delle politiche economiche, sociali ed occupazionali, in un processo di progressiva integrazione tra i tre ambiti, così da garantire - in linea con gli obiettivi previsti dall'Agenda sociale europea - non soltanto l'innalzamento della partecipazione al mercato del lavoro e la crescita economica del paese, ma un solido e coeso tessuto sociale.

In tale contesto la legge finanziaria per il 2007, nell'ambito delle compatibilità economiche e degli obiettivi disegnati nel Dpef, è intervenuta in settori considerati critici, avviando, accanto ad interventi per la crescita e per il risanamento dei conti pubblici, un programma articolato nel campo dei diritti di cittadinanza e delle politiche per la famiglia e per i giovani.

Le politiche sociali, nell'ambito della legge quadro di riforma dell'assistenza, si sono proposte:

- l'attuazione di politiche di sostegno al reddito e di lotta alla povertà consistenti, in particolare: in interventi fiscali capaci di favorire anche i percettori di redditi inferiori ai minimi; nell'unificazione degli attuali strumenti finanziari di sostegno alle famiglie; nella ripresa del progetto del Reddito Minimo di Inserimento condizionato alla partecipazione a percorsi di inserimento lavorativo e alla presenza di condizioni economiche particolarmente disagiate;
- la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, a partire da quelli relativi alla non autosufficienza, da garantire uniformemente sul territorio nazionale come diritti individuali immediatamente esigibili, pur se progressivamente graduati;
- il rafforzamento e il miglioramento della rete dei servizi, in particolare per l'infanzia e per le non autosufficienze (programma di azione per lo sviluppo del sistema degli asili nido; programma di sviluppo sull'assistenza domiciliare integrata e istituzione del Fondo per le non autosufficienze; ridefinizione dei profili professionali degli operatori familiari e delle assistenti familiari);
- il potenziamento degli strumenti e delle norme per la tutela dell'infanzia sia nell'ambito della giustizia che in quello delle adozioni internazionali;
- il rafforzamento degli strumenti per la conciliazione tra vita lavorativa e vita personale e familiare (congedi per maternità e paternità);
- il contrasto di tutte le forme di discriminazione e promozione delle politiche di inclusione sociale degli immigrati;
- il rafforzamento della lotta alla droga da attuare con la collaborazione delle Regioni e in sintonia con il piano di intervento nazionale sulle droghe previsto dall'UE (legge n. 45/1999);
- progetti finalizzati ad agevolare l'attuazione del piano triennale per l'edilizia abitativa.

1.2. Le componenti del sistema

L'attuazione delle priorità politiche individuate nel 2007 ha richiesto una forte sinergia tra i diversi attori coinvolti a livello centrale e territoriale, sia in sede di programmazione e allocazione delle risorse finanziarie sia in sede attuativa e di controllo e monitoraggio dei risultati.

Come risulta dalla nuova impostazione del bilancio per *missioni e programmi*, le politiche sociali trovano in primo luogo espressione nella *missione* “diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia” che si articola in otto *programmi* e coinvolge più Ministeri: il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero della solidarietà sociale e il Ministero per le politiche familiari. Ciò ha reso necessario proseguire nel 2007 il processo di riorganizzazione strutturale e funzionale delle Amministrazioni al fine di garantire la collaborazione e la condivisione delle decisioni. Relativamente al Ministero della solidarietà sociale, al quale sono state trasferite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 marzo 2007 alcune strutture provenienti dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, l'adozione nel corso dell'anno dei dPCM di ricognizione delle strutture trasferite non ha consentito di superare del tutto le criticità riscontrate in sede di avvio del nuovo Ministero: manca una Direzione generale per la gestione delle funzioni strumentali, assegnate ancora in via provvisoria alla Direzione generale per la gestione del Fondo nazionale delle politiche sociali; le strutture trasferite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri non risultano del tutto integrate nella organizzazione del Ministero; prosegue il difficile rapporto funzionale del Ministero con gli uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (la direttiva congiunta per l'avvalimento delle strutture periferiche è stata adottata solo al termine dell'esercizio); per l'esercizio dei compiti in materia di politiche antidroga il Ministero ha continuato ad avvalersi nel 2007 del personale già in servizio nel soppresso Dipartimento della Presidenza del Consiglio.

La struttura organizzativa è stata da ultimo nuovamente ridisegnata in attuazione della legge finanziaria 2008 (art. 1, comma 376) e del recente DL n. 85/2008.

Accanto alla *missione* “diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia”, fa capo alla medesima strategia, definita negli atti di programmazione, anche la *missione* “giovani e sport” che, pur coinvolgendo il Ministero dell'economia, finanzia i *programmi* (attività ricreative e sportive ed incentivazione e sostegno alla gioventù) gestiti dal Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive nel cui ambito è stato peraltro istituito a decorrere dall'esercizio 2007 il “Fondo nazionale per le politiche giovanili”.

Anche a livello territoriale, il processo di ridefinizione degli ambiti di competenza, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione, ha reso necessario un più profondo rapporto di collaborazione tra Stato, Regioni, Province e Comuni.

La riforma costituzionale, che ha stabilito una esclusiva competenza delle Regioni in materia di assistenza ed una potestà legislativa concorrente negli altri settori attinenti alle politiche sociali, mantiene in capo allo Stato rilevanti competenze in materia di definizione degli standard di soddisfacimento dei diritti sociali (Livelli Essenziali delle Prestazioni sociali) e una funzione, in progressiva espansione, di valutazione delle politiche.

Nel nuovo sistema di relazioni tra centro e periferia, una particolare attenzione è stata inoltre dedicata alla determinazione ed all'allocazione delle risorse finanziarie che annualmente vengono destinate alle Regioni per la realizzazione del sistema di interventi in ambito sociale. Al riguardo la giurisprudenza costituzionale ha più volte sottolineato come, nell'attesa della piena attuazione dell'art. 119 della Costituzione, non siano consentiti finanziamenti a destinazione vincolata in materie di competenza regionale residuale o concorrente, mentre, in spazi nei quali non possa individuarsi un ambito di competenza nettamente prevalente, ha

ribadito costantemente l'esigenza di operare attraverso nuove procedure concordate tra Stato e Regioni volte a creare i presupposti per una leale cooperazione.

I tavoli tecnici avviati per coordinare le iniziative del Governo, delle Regioni e delle Autonomie locali per definire interventi sociali da sostenere nell'ambito delle politiche per la famiglia o delle pari opportunità e per coordinare le iniziative volte all'integrazione delle persone immigrate, non hanno pertanto evitato la censura di costituzionalità delle disposizioni contenute nella finanziaria 2007 istitutive di alcuni fondi vincolati¹.

Pur nel rispetto delle competenze proprie degli enti territoriali, cui spetta la programmazione e la scelta degli interventi finanziabili, è apparso tuttavia non più rinviabile l'avvio del monitoraggio degli interventi e dei servizi realizzati a livello territoriale che costituiscono uno dei fronti di rafforzamento delle politiche di competenza degli organi centrali, ed in particolare del Ministero della solidarietà sociale, anche al fine di misurare l'andamento della spesa sociale delle istituzioni locali sul cui ammontare, in coerenza con gli obiettivi definiti nel Dpef, dovrebbero fungere da volano e moltiplicatore le risorse trasferite dal Fondo nazionale per le politiche sociali.

Un ulteriore contributo alla riduzione delle condizioni di marginalità ed esclusione sociale viene dall'Associazionismo di promozione sociale - di cui alla legge n. 383/2000 - che riconosce il valore sociale dell'associazionismo liberamente costituito e delle sue molteplici attività, come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo. Il rafforzamento di tale fenomeno, inserito tra le priorità politiche dell'intera strategia, richiede, da un lato, l'elaborazione di un nuovo Testo Unico per un assetto organico della legislazione in materia di organizzazioni sociali e, dall'altro, la definizione di sistemi efficaci di confronto e di monitoraggio delle politiche di inclusione sociale.

1.3. Le risorse finanziarie

Le risorse finanziarie necessarie per la realizzazione degli obiettivi definiti in sede Dpef provengono da fonti differenziate. I principali strumenti di finanziamento delle politiche e degli interventi sociali sono rappresentati dal Fondo nazionale delle politiche sociali (1.662 milioni) - che rappresenta lo strumento di finanziamento centrale delle politiche sociali in Italia - e dalle risorse comunitarie. Inoltre, accanto agli stanziamenti relativi alla fiscalità generale, sono stati istituiti dalla Finanziaria per il 2007, fondi dedicati ad ambiti specifici di sviluppo delle politiche sociali, quali il Fondo per la non autosufficienza (500 milioni di euro nel triennio), il Fondo per la famiglia (210 milioni di euro annui), quello per i giovani (130 milioni di euro annui) e per le politiche abitative (50 milioni di euro annui).

Con riferimento alla gestione del Fondo nazionale per le politiche sociali, anche nell'esercizio considerato, continuano a presentare aspetti di criticità le procedure di ripartizione del Fondo e l'avvio del monitoraggio delle prestazioni sociali da effettuare sulla base di Livelli Essenziali delle Prestazioni; elementi questi sui quali lo stesso Dpef 2007-2011 aveva posto l'accento al fine di razionalizzare e rendere maggiormente efficaci gli strumenti necessari alla programmazione sia a livello statale che, soprattutto, a livello regionale e locale.

L'esigenza di pervenire alla definizione di Livelli Essenziali delle Prestazioni sociali, di competenza dello Stato, rafforzata dalla istituzione, con l'articolo 1, comma 1264, della legge finanziaria 2007, del Fondo per le non autosufficienze, si è concretizzata nell'approvazione di un disegno di legge delega e, nelle more della definizione dei livelli essenziali, nella ripartizione

¹ Corte costituzionale n. 50/2008.