4.4 Analisi sulle funzioni-obiettivo.

Venendo all'analisi della Corte nel quadro delle *Politiche sociali* sulla spesa previdenziale, analisi che si fonda sulla classificazione COFOG che viene disaggregata fino alle funzioni di quarto livello, in un contesto ben più ampio che attiene al complesso della *Protezione sociale* al quale corrisponde la *funzione-obiettivo* di primo livello.

Per tale ragione le funzioni-obiettivo di secondo livello che vengono prese in esame e per le quali si segue la successiva disaggregazione fino al quarto livello sono: *Malattia ed invalidità*, *Vecchiaia* e *Superstiti*.

Come già era stato osservato nella passata relazione, il rapporto tra *impegni totali* e *massa impegnabile* non è significativo, vertendosi in tema di spese di trasferimento agli enti, che, per loro natura, vedono pressoché coincidere i due valori.

Diverso è il discorso per la funzione di secondo livello *Superstiti* che complessivamente raggiunge il 20,41% rispetto al 67,52% del precedente esercizio finanziario, risultato questo fortemente condizionato dall'assoluta mancanza di impegni per le erogazioni *per causa di servizio*, alle quali corrisponde una specifica *funzione-obiettivo* di quarto livello, le cui risorse finanziarie sono state mandate in *economia* (2,5 mld).

Ben più approfondita è l'analisi che deve farsi della massa spendibile, ed al riguardo, va innanzitutto precisato che la prima delle funzioni di secondo livello *Malattia ed invalidità* viene, come per l'esercizio precedente, distinta in due F.O. di terzo livello attinenti ai due diversi aspetti.

Fa quindi capo alla *F.O. Malattia* la funzione di quarto livello *Rimborsi all'INAIL per gli infortuni sul lavoro*, mentre la *F.O. Invalidità* si articola in *Trasferimenti e spese per le pensioni di invalidità civile* e *Contributi agli enti per l'assistenza agli inabili ed agli invalidi*.

Per quanto attiene a *formazione* e dell'*andamento della massa spendibile* della funzione *Rimborsi all'INAIL*, che parte dall'elevato livello di impegni al quale si è accennato e che nella fattispecie è del 99,97%, mostra un andamento leggermente migliore rispetto al precedente esercizio. Il livello dei pagamenti del 99 era, infatti, bassissimo, raggiungendo solo il 7,47% rispetto alle autorizzazioni di cassa, mentre nel 2000 l'analogo riscontro è del 19,59% (251,20 mld su 1.282,34).

Pertanto, si assiste ad un ulteriore aumento della massa-residui che dai 399,20 mld del 1° gennaio arrivano ai 960,56 del 31 dicembre, con un aumento del 140,6% (l'aumento riscontrato nel 99 era del 114,2%), nonostante un tasso di smaltimento residui del 48,6% (193,89 mld su 399,20).

Si conferma, dunque, nella fattispecie la vischiosità del procedimento di rimborso e l'esigenza di sottoporre a verifica le sue fasi.

Per quanto attiene alle F.O. di quarto livello nelle quali si articola la funzione *Invalidità*, va detto che per quel che concerne *Trasferimenti e spese per le pensioni di invalidità civile*, i pagamenti totali ammontano a 17.089,77 mld e coprono quindi, come già avvenuto nell'esercizio 1999 la quasi totalità delle risorse disponibili (il 97,37%).

Per quanto i residui raddoppino (passano da 100,49 mld a 181,78) il loro rapporto con la massa spendibile (17.550,50 mld) è decisamente esiguo, raggiungendo solo l'1%.

Diverso è l'andamento della F.O. *Contributi agli enti per l'assistenza agli inabili ed agli invalidi* che presenta pagamenti totali per circa la metà della massa spendibile (54,48 mld su 109,10, pari al 49,9%) con una leggera diminuzione della massa residui del 5,8% (54,21 mld al 31 dicembre rispetto ai 57,54 del 1° gennaio); in pratica, i pagamenti sono avvenuti in gran parte in conto residui (per l'85,3%), mostrando un trascinamento dai precedenti esercizi, sintomatico di lungaggini procedurali nell'erogazione dei contributi.

Rimane la constatazione che questa funzione non sia comparabile con la precedente, sia per la natura della spesa sia per la sua rilevanza in termini quantitativi.

La funzione di secondo livello *Vecchiaia* contiene la massima parte dei trasferimenti alle gestioni previdenziali, costituisce dunque un macroaggregato al cui interno vanno considerati non solamente i trattamenti pensionistici di *vecchiaia*, ma anche quelli di *anzianità*.

Va, dunque ribadito quanto sottolineato nella passata relazione in ordine alla circostanza che la funzione di quarto livello *Trasferimenti alle gestioni previdenziali* sia di tale rilevanza da non consentire una approfondita lettura dell'andamento della spesa.

Per quel che attiene all'Amministrazione del lavoro alla quale fa capo, in pratica, la totalità della spesa, i trasferimenti appaiono realizzati con un apprezzabile celerità delle procedure, ma questo elemento non è realmente significativo, trattandosi, appunto, di un mero trasferimento agli Enti ed, in particolare, alle singole gestioni previdenziali.

I pagamenti complessivi (ma sono appunto trasferimenti e non pagamenti reali ai destinatari finali) arrivano al 99,44% delle autorizzazioni di cassa, le quali, a loro volta, raggiungono il 99,43% della massa spendibile). Diminuisce di poco il livello complessivo dei residui (da 631,24 mld a 611,24) ma rimane bassissimo, costituendo solo l'1,11% della massa spendibile (611,24 mld su 54.700,83).

Va soprattutto notato come sia proprio il complesso di quest'ultima ad essere fortemente diminuita (di quasi 10.000 mld) rispetto al passato esercizio, nel quale ammontava a 63.140,40 mld.

Tale dato dimostra come un'analisi effettiva debba essere realizzata nel previsto specifico contesto delle gestioni previdenziali.

Le altre F.O. di quarto livello vedono, a seconda della loro natura, in particolare rilievo amministrazioni diverse.

La funzione "*Rimborsi alle gestioni previdenziali per indennità varie*" con il 93,33% (0,14 mld su 0,15 di massa spendibile) mostra un livello piuttosto elevato di pagamenti, in termini assoluti ed in rapporto all'esercizio precedente (dove il livello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (indicatore meno ampio della massa spendibile) aveva raggiunto il 89,51%, ciò indica un miglioramento della procedura di erogazione, ma, certamente, si tratta di una funzione dai valori minimi se rapportati a quelli delle gestioni previdenziali.

Si descrivono inoltre gli andamenti delle altre funzioni relative alle erogazioni a gestioni previdenziali di settore:

- "*Contributi e rimborsi alle Ferrovie dello Stato S.p.A. per le gestioni previdenziali*" costituisce spese a carico del Ministero del tesoro, per le quali si nota un'ulteriore aumento della massa-residui, rispetto a quanto già rilevato nella passata relazione. Essi, infatti, aumentano da 1.000 mld a 2.247, con un incremento del 114,7%. I residui di nuova formazione costituiscono proprio la quota di incremento. Va ulteriormente notato il rilevante scarto tra autorizzazioni di cassa e massa-spendibile (le prime costituiscono l'82,9% della seconda), ma appare evidente che questo sia il risultato della consapevolezza di non essere in grado di accelerare il circuito erogativo;

- "*Contributi e rimborsi alle Poste per le gestioni previdenziali*", pur avendo caratteristiche analoghe alla precedente, anche nell'esercizio 2000 mostra un andamento di corrispondenza dei pagamenti alle autorizzazioni di cassa, che dal 98,1% rilevato sul 1999, diviene assoluta;

- "*Contributi e rimborsi alle gestioni previdenziali dei dipendenti statali*" i cui pagamenti raggiungono quasi il 100% delle autorizzazioni di cassa, (il 98,8% con 18,715,91 mld su 18.941,33) con un aumento della massa residui del 112,11%, (296,59 mld al 31 dicembre rispetto ai 139,83 del 1° gennaio) di poco superiore a quello del 1999 (128,43%) e comunque ancora di scarso rilievo se confrontata con la massa spendibile (19.062,96 mld);

- "*Contributi e rimborsi alle gestioni previdenziali dei portuali*", che mostra pagamenti totali sulle autorizzazioni di cassa, che coincidono con la massa spendibile, per il 58,98% (342,49 mld su 580,67). Tale circostanza indica, contrariamente a quanto visto nell'analisi di

altre *funzioni-obiettivo*, una scarsa consapevolezza sulla reale capacità di procedere ad effettive erogazioni.

Ovviamente, in tale contesto, i residui (210,34 mld al 31 dicembre rispetto ai 31,17 iniziali), dal canto loro, crescono di ben il 574,8%, mentre nel 99 si era riscontrato un aumento del 155,3%, con un evidente peggioramento del loro peso.

Più complessa è la F.O. *Erogazioni e rimborsi per pensioni privilegiate e militari nonché trattamenti provvisori*, sia per il suo oggetto alquanto vasto, sia per le amministrazioni che interagiscono sulla materia (Presidenza del consiglio, Ministero delle finanze, Ministero della difesa).

L'andamento della spesa, nella costruzione legata al d.lgs. n. 300/99, non può, in questo caso, essere considerato attendibile, nel presente contesto, in quanto tale funzione esplica in pieno le sue potenzialità nell'analisi che viene fatta nell'ambito dei *Ministeri Istituzionali*, tra i quali, in primo luogo quello della Difesa, sul cui bilancio la spesa in argomento è prevalentemente caricata.

L'ultima funzione-obiettivo di secondo livello che, nell'ambito della *Protezione sociale*, si ritiene coerente con l'aggregato della spesa previdenziale è quella denominata "*Superstiti*" che, a sua volta, si suddivide nella coincidente funzione di terzo livello ed in due funzioni di quarto livello, *Erogazioni ai superstiti di persone decedute per causa di servizio* ed *Erogazioni ai superstiti di persone decedute a seguito di calamità*.

Per la prima, si registra l'inesistenza di pagamenti (si tratta di quelli a carico del bilancio del Ministero del tesoro, come rilevato nella passata relazione), su 2,5 mld di massa spendibile, che vengono mandati in *economia*.

Appare chiaro, che anche qui si realizza una scarsa significatività dell'analisi, perché non può ricomprendere la *quota di spesa* a carico del Ministero della difesa che è quella più importante e che, pertanto, sarà analizzata nell'ambito dei *Ministeri Istituzionali*.

La lettura di tali dati dovrà tener conto dei complessi procedimenti che attengono al riconoscimento della "causa di servizio" ed ai conseguenti benefici.

Va, infatti, ribadito come incida, al riguardo, l'alto livello di rischio al quale sono sottoposti i dipendenti di tali amministrazioni e come, esso sia di attualità, soprattutto nell'esercizio di funzioni di pubblica sicurezza.

Per quanto attiene alle *Erogazioni ai superstiti di persone decedute a seguito di calamità*, gli andamenti registrati sul 2000, differiscono da quelli del 1999, dove si riscontrava una sostanziale coincidenza fra i pagamenti e le autorizzazioni di cassa.

Infatti, i pagamenti totali raggiungono solo il 58,89% (0,53 mld su 0,9) delle autorizzazioni di cassa le quali, a loro volta, ammontano al 69,23% della massa spendibile (0,90 mld su 1,30).

Va tenuto conto che pesa al riguardo la definizione dei procedimenti di riconoscimento della qualità di superstiti che corrisponde con quella, in precedenza accertata, della dipendenza del decesso del *dante causa* dall'evento calamitoso. Elemento questo che induce ad una certa elasticità di previsione di spesa.

In fine, va considerata un'altra *funzione-obiettivo* di quarto livello che rientra nelle funzione di 2° livello *Protezione sociale non altrimenti classificabile* che ha caratteristiche improprie rispetto alla natura tipica di una *funzione-obiettivo* sia pure ad un alto livello di aggregazione.

Si tratta di *Pianificazione, regolamentazione e vigilanza della politica previdenziale* che mostra un livello di pagamenti pari all'89,30% (448,02 mld su 501,68) delle autorizzazioni di cassa, le quali corrispondono alla quasi totalità della massa spendibile (il 99,13%). I residui propri al 31 dicembre diminuiscono in misura consistente (50,54 mld rispetto agli iniziali 87,87 pari al 57,52%).

Tali elementi indicano una buona dinamica della spesa che è di particolare importanza in un *ambiente* nel quale vanno a delinearsi le linee-guida e la regolazione di un settore di estrema importanza come quello previdenziale.

5. Le politiche dell'occupazione.

5.1 Il Quadro attuale di riferimento.

Nella passata relazione erano stati descritti i *contesti* nei quali andava ad esplicarsi il concetto di "politica attiva del lavoro" nell'ottica complessiva del "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione"[99].

E' necessario, al riguardo, dar conto dell'evoluzione del quadro programmatico, che si rinviene nel D.P.E.F., in coerenza con le indicazioni del *Piano per l'occupazione 2000*, e che appare orientata ad una maggiore focalizzazione delle politiche attive del lavoro[100], per le quali sono indicate tre direttrici fondamentali:

a) i contratti con contenuto *formativo*, come quello di apprendistato;

b) le misure di inserimento o reinserimento nel circuito occupazionale per i giovani e per quei soggetti per i quali quest'ultimo si prospetta di particolare complessità quali:

- i disoccupati e gli inoccupati di lungo periodo,
- le donne uscite dal mercato del lavoro in occasione della nascita del primo figlio,
- i lavoratori che fruiscono di trattamento straordinario di integrazione salariale da un rilevante periodo di tempo e
- le persone in aree ad elevato livello di disoccupazione;

c) gli ammortizzatori sociali.

In sostanza, viene assegnata forte priorità ai contratti aventi contenuto formativo, secondo gli indirizzi dell'Unione Europea ed, in tale ottica, in Italia, assume particolare rilievo il nuovo sistema dell'*apprendistato*.

Altra priorità è sicuramente quella di favorire l'occupazione femminile.

Un punto particolarmente dolente è poi quello degli *Ammortizzatori sociali*, per i quali è estremamente sentita l'esigenza di una riforma al fine di rendere uniforme il sistema per tutti i

---

[99] a) la riforma dei servizi per l'impiego;
b) la formazione quale meccanismo del "welfare", e, quindi non solamente formazione *professionale* quale comunemente intesa, ma nel senso di costante adeguamento ad un mercato del lavoro in continua modificazione, e ciò in attuazione dell' "Accordo per il lavoro" del 24 settembre 1996; tale formazione va comunque individuata a diversi livelli, prevedendosi quindi anche una "Formazione superiore integrata" di livello universitario ed, in tale ambito, un' "Istruzione e formazione *tecnico-superiore*";
c) la realizzazione dei" tirocini formativi" in tutti gli ambiti di formazione ed istruzione, al fine di realizzare un "ponte" tra formazione e lavoro;
d) l'individuazione della "formazione continua" quale strumento dinamico di politica attiva del lavoro.

[100] Si richiamano, in proposito, i concetti espressi nella precedente relazione:
Va, da un lato, distinto l'ambito delle *politiche attive* da quello delle *politiche passive* del lavoro, e, dall'altro, precisato che, in seguito al Trattato di Amsterdam la materia dell'*occupazione* è divenuta, insieme a quella dei *diritti dei cittadini*, la *priorità* dell'Unione Europea.
La *politica sociale* trova, infatti, una fondamentale evoluzione con il Trattato di Amsterdam che integra le disposizioni dell'*accordo sociale*, concluso nel 1992, nel Trattato della Comunità Europea, nel cui ambito rileva l'*integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro*, e che indirizza l'azione comunitaria all'adozione di misure di incentivazione che siano mirate, in particolare, al superamento dell'emarginazione sociale.
La distinzione fra *politiche attive* e *politiche passive* risiede soprattutto nella sostanziale *acriticità* delle seconde rispetto alle prime, essendo dirette a rimuovere gli effetti negativi della disoccupazione sul reddito e non a superare le cause della disoccupazione. Per tale ragione la tendenza attuale è quella di privilegiare le "politiche attive" che si sostanziano in *incentivi all'occupazione* (e non, quindi in *sussidi di disoccupazione*), *formazione professionale* ed incentivi finanziari per nuove iniziative imprenditoriali.

lavoratori e di renderlo realmente efficace, ma, certamente, si è di fronte, in tal caso, ad una specie di *storia infinita*.

Infatti - aldilà dei limiti intrinseci che hanno mostrato i cosiddetti "collegati ordinamentali" previsti dalla nuova disciplina recata dalla legge n. 208/99, per i forti ritardi nella loro emanazione e la mancanza della copertura normativa per gli interventi programmatici di settore - le attese che circondavano la legge 17 maggio 1999, n. 144 (il c.d. *collegato ordinamentale lavoro*), che aveva previsto apposite deleghe al Governo per realizzare la *riforma degli Incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali, nonché norme in materia di lavori socialmente utili e la riforma degli Enti previdenziali*, sono andate in gran parte deluse.

Si è avuta, infatti, conferma di quanto descritto lo scorso anno sulla consistente disciplina *intertemporale* dei *lavori socialmente utili* (intervenuta l'ultimo giorno utile per l'esercizio della delega: il 28 febbraio 2000 con il d.lgs. n. 81/2000), e la mancata disciplina sia degli *ammortizzatori sociali* sia della riforma degli *enti previdenziali*[101].

Infatti, l'affermazione che "in realtà, il sistema di "protezione sociale", nel cui ambito sono ricompresi gli ammortizzatori sociali, presenta elementi di rigidità che non consentono un immediato "smantellamento" delle opzioni che, via via, sono state privilegiate" contenuta nella passata relazione viene suffragata dalle più recenti *vicende* normative che hanno riguardato sia i *lavori socialmente utili* sia gli *ammortizzatori sociali*.

5.2 I lavori socialmente utili - L.S.U.

Per ciò che attiene alle caratteristiche dell'Istituto, si richiama quanto enunciato nella passata relazione, in ordine sia ai fini che, con esso, si intendevano originariamente perseguire, sia a quanto, in realtà è avvenuto.

Per quanto attiene ai primi, si ricorda che lo scopo della delega era quello di armonizzare la disciplina di settore (contenuta nel d.lgs. n. 468/97), con quella del d.lgs. n. 469/97, che, in attuazione della legge n. 59/1997, come modificata dalla legge 15 maggio 1997, n. 127, contenente il conferimento a regioni ed enti locali di funzioni e compiti in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro, conferisce alle regioni ad agli enti locali le funzioni ed i compiti in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro[102].

In buona sostanza, l'impianto del d.lgs. n. 81/2000 tendeva ad assicurare una continuità nell'utilizzazione dei lavoratori da parte dei soggetti che avevano in corso attività progettuali a carico del *Fondo per l'occupazione*[103] ma il suo scopo principale era quello di favorire il c.d.

---

[101] Per l'esercizio di dette deleghe erano stati stabiliti termini diversi: il 31 dicembre 1999 (al comma 1) per la *riforma degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali*[101], ed il 28 febbraio 2000 (al comma 2) per le modifiche da apportare alla vigente normativa sui *lavori socialmente utili*[101]. Il primo termine è già stato modificato e portato al 30 aprile 2000, con il d.l. 1° luglio 1999, n.214 che aveva come oggetto principale la disciplina della soppressione degli uffici periferici del Ministero del lavoro e gli incentivi per il ricorso all'*apprendistato*. Tale d.l. è stato convertito con la legge 2 agosto 1999, n.263.

Successivamente, di tale termine, è stato previsto l'ulteriore spostamento al 31 marzo 2001, ma il disegno di legge Senato 4470 che prevedeva tale dilazione e recava, a tal fine, "modifiche alla legge 17 maggio 1999, n.144, concernente gli incentivi all'occupazione e gli ammortizzatori sociali", approvato il 24 maggio da tale ramo del Parlamento non è giunto a buon fine.

[102] Con particolare riferimento alla programmazione ed al coordinamento di iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro o finalizzate al reimpiego dei lavoratori in mobilità, all'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate, all'indirizzo, programmazione e verifica dei tirocini formativi e di orientamento e delle borse di lavoro e dei lavori socialmente utili. Va anche tenuto presente il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (artt. 140 a 146) che, sempre in attuazione della predetta legge n. 59/1997, come modificata dalla legge n. 127/97, conferisce alle stesse regioni ed agli enti locali le funzioni ed i compiti amministrativi in materia di formazione professionale.

[103] I quali, in via generale, avessero maturato dodici mesi di permanenza, nei *lavori socialmente utili*, nel periodo 1° gennaio 1998-31 dicembre 1999.

Ad essi andavano aggiunti coloro che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2000, avessero fatto domanda per ottenere un'indennità commisurata al trattamento pensionistico spettante secondo il

svuotamento del bacino dei *lavori socialmente utili*, scelta questa propedeutica all'effettivo decollo dei *Lavori di pubblica utilità*[104].

Per tale ragione, detta norma si fondava, in primo luogo, sull'individuazione di soggetti che non potevano più essere impiegati negli L.S.U.[105] e, quindi sulla cosiddetta "stabilizzazione" alla quale corrisponde l'uscita dal bacino degli L.S.U..

E' proprio sul fronte della *stabilizzazione* che sono sorti quei problemi che già si intravedevano al momento del varo della norma.

Un'operazione dal tenore piuttosto incisivo e con un termine, quello del 30 aprile 2001, entro il quale realizzare la stabilizzazione occupazionale, con il conseguente svuotamento del bacino degli L.S.U. e la previsione (art. 8, comma 3 del d.lgs. n. 81/2000) di una limitazione al 50% degli assegni e sussidi in atto per il periodo 1° novembre 2000-30 aprile 2001, per quanto apprezzabile in quanto costituente un'inversione di tendenza rispetto alle logiche fino a quel momento perseguite, si è mostrata di difficile realizzabilità.

Quelle critiche al sistema precedente che nella passata relazione venivano poste a parametro della nuova disciplina[106] tornano di attualità perché si assiste ad un forte ridimensionamento degli obiettivi che il Governo si era posto con il d.lgs. n. 81/2000.

Ridimensionamento realizzato in due fasi:

---

livello di anzianità contributiva *volontaria* posseduta, o, comunque quantomeno all'assegno previsto per l'*utilizzo in lavori socialmente utili* dall'art.4, p.1 dello stesso d.lgs. (L. 850.000 mensili). anche nell'ipotesi in cui i medesimi siano stati trasferiti ad altri enti, comunque rientranti tra quelli previsti dall'originaria disciplina del d.lgs. n. 468/97 fra i soggetti promotori di progetti di L.S.U. (Enti pubblici economici, società a totale o parziale partecipazione pubblica e dalle cooperative sociali o loro consorzi).

[104] I "Lavori di pubblica utilità" previsti dal d.lgs. n. 280/97 vanno tenuti distinti dai "Lavori di pubblica utilità" che costituiscono una tipologia dei "Lavori socialmente utili" prevista dall'art.2 del d.lgs. n. 468/97.

[105] Tale individuazione viene effettuata secondo criteri tra loro molto diversi, in quanto tendono a coprire sia l'ambito di coloro che possono fruire di altre opzioni, sia di coloro che si trovano in posizioni irregolari: fra i primi rientrano coloro che, avendo meno di cinque anni dal pensionamento possono fruire di un contributo a fondo perduto, coloro che sono stati ricollocati e quelli che sono stati avviati in progetti finanziati da Regioni e Province. Tra i secondi si trovano coloro che sono stati dichiarati decaduti o cancellati dalle liste di mobilità, nei casi previsti, per essersi rifiutati all'assegnazione ad attività di L.S.U., e coloro che non rendano la dichiarazione ricognitiva dei periodi di effettivo impegno nei progetti e dei soggetti utilizzatori.

[106] L'istituto dei "Lavori socialmente utili" è nato come uno strumento dinamico inteso a realizzare *concrete e stabili* opportunità occupazionali e l'idea originaria era quella di permettere la creazione di nuove imprese; in pratica, l'intuizione era quella di una sorta di "effetto volano" in grado di creare nuova occupazione.

Una logica di rilievo che supportava l'impianto degli L.S.U. era quella di creare le condizioni per avviare gli interessati al pensionamento ovvero ad attività di *autoimpiego*.

In realtà, la reiterazione dello strumento ha determinato l'aspettativa in molti di poter transitare in un rapporto a tempo indeterminato, cosa questa al di fuori sia della normativa di riferimento sia delle possibilità concrete.

Per tali ragioni si è ritenuta conclusa l'esperienza dei *Lavori socialmente utili* e, quindi, si è posto il problema del transito ad opzioni maggiormente corrispondenti ad una politica attiva del lavoro.

L'evoluzione della materia, anche grazie alle esperienze e nel quadro del sistema comunitario derivante dal Trattato di Amsterdam, ha portato alla qualificazione di misure assistenziali anche per istituti come gli L.S.U. che originariamente non dovevano avere tale caratteristica, indicandone il necessario abbandono in favore di strumenti più idonei a creare nuova occupazione, e, soprattutto, al superamento dell'equivalenza *lavoro stabile - rapporto a tempo indeterminato:*

a) la circostanza che i soggetti che fruiscono dei relativi trattamenti siano considerati *occupati*, con i conseguenti equivoci nell'analisi complessiva dell'occupazione, nonostante la precarietà della loro condizione che nel caso dei *lavori socialmente utili* si riferisce a soggetti che, altrimenti, sarebbero completamente al di fuori del circuito dell'occupazione;

b) la modificazione in corso d'opera delle caratteristiche originarie di un determinato istituto, tali da snaturarlo perlomeno in parte.

Per i *lavori socialmente utili* si è ripetuto, infatti, il fenomeno già riscontrato per la *Cassa integrazione guadagni* e l'*indennità di mobilità*, e cioè la reiterazione degli istituti, da un lato, con la conseguente creazione di una vera e propria "sacca" o "limbo" di soggetti che continuativamente si trovano in una situazione intermedia tra *occupazione* e *disoccupazione* e per i quali, in pratica, si realizza una rete di *mera assistenza*, e, dall'altro, l'ampliamento dei beneficiari dei medesimi istituti, com'è accaduto nel caso degli L.S.U., con l'estensione di questi anche ai soggetti privi di posizioni previdenziali.

a) con il decreto-legge 24 novembre 2000, n. 346 che rappresenta un chiaro esempio di provvedimento, avente i caratteri dell'urgenza e della necessità, che reca misure *tampone* volte a superare contingenze dovute a note lacune normative (per gli ammortizzatori sociali) ovvero a modificare, alterandone l'assetto, una normativa di sistema che non si riesce ad applicare (è il caso del d.lgs. n. 81/2000);

b) con la legge *finanziaria* (legge 23 dicembre 2000, n. 388) con la quale sono stati recepiti i contenuti del decreto legge, ulteriormente allargandone la portata modificativa rispetto alla norma d'origine e determinando quindi un *vulnus* proprio a quel nuovo *sistema* che doveva prima affermarsi, nel 2000 e poi consolidarsi, nel 2001.

Con il decreto-legge n. 346/2000, per quel che attiene ai *lavori socialmente utili*, oltre al differimento del termine, per la presentazione della domanda per la contribuzione volontaria, al 30 aprile 2001 (il termine originario era posto ai sessanta giorni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2000), si è stabilita la possibilità, per il Ministero del lavoro, di stipulare convenzioni, entro il 31 dicembre 2000, *nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo per l'Occupazione*, con le regioni per i casi in cui, *per ragioni straordinarie*, non risulta possibile esaurire il bacino regionale dei lavoratori impegnati in L.S.U..

Dette convenzioni costituiscono la leva con la quale, in pratica, salta il sistema del d.lgs. n. 81/2000.

Infatti con esse è possibile indicare una quota predeterminata di soggetti da avviare alla *stabilizzazione*, che, per il primo anno, non potrà essere inferiore al 30 per cento dei soggetti ricompresi nel *bacino* regionale.

Va considerato che le convenzioni possono rinnovarsi *annualmente* (non sono indicate ulteriori quote *minime*), purché vengano raggiunti gli obiettivi di stabilizzazione.

Le risorse finanziarie sono sempre quelle del *Fondo per l'occupazione*, non rendendole dunque disponibili, per le quote interessate, per i Lavori di pubblica utilità - L.P.U., mentre impingono, sempre sul medesimo Fondo, ulteriori interventi delle *regioni* indirizzati ancora ad attività socialmente utili, nonché a misure aggiuntive di stabilizzazione e di politica attiva del lavoro e per *il sostegno delle situazioni di maggiore difficoltà*.

Appare evidente la portata modificativa di tale provvedimento rispetto all'assetto originario, e ciò anche a prescindere dalle perplessità che l'utilizzazione da parte delle regioni, anche per finalità da accertare in concreto, di un *fondo* inserito nel bilancio statale, suscita in una logica di federalismo fiscale.

La legge finanziaria che ratifica i contenuti del decreto-legge, pur, ovviamente, non costituendone la legge di conversione, sposta in avanti i termini, e, dunque, il termine del 30 aprile 2001 entro il quale le regioni non ritengono possibile esaurire il *bacino* regionale, viene spostato al 30 giugno 2001, mentre cade quello del 31 dicembre 2000 per stipulare le relative convenzioni, che trovano quale unico limite le risorse del *fondo per l'occupazione*.

Un'altra modifica concerne la condizione perché possa aversi il rinnovo delle convenzioni: mentre nel d.l. n. 346/2000 essa consisteva nell'*aver raggiunto gli obiettivi di stabilizzazione*, nella legge finanziaria, la medesima risiede nella definizione, *anche in base ai risultati raggiunti*, degli *obiettivi di stabilizzazione*.

Inoltre viene introdotta la possibilità di continuare a percepire gli assegni relativi, nonché quelli familiari, per coloro che abbiano compiuto i cinquant'anni alla data del 31 dicembre 2000, ove proseguano le attività degli enti utilizzatori.

Di diverso tenore è sia la norma intesa a consentire a coloro che hanno maturato dodici mesi di permanenza nelle attività di L.S.U. di accedere al trattamento previdenziale in base alla contribuzione volontaria, sia l'estensione del riconoscimento del beneficio del contributo, di diciotto milioni di lire per ogni assunto, agli enti locali ed agli enti dotati di autonomia finanziaria.

Sulla scorta delle modificazioni normative descritte, è lecito nutrire dubbi sulla reale chiusura dei *Lavori Socialmente Utili*, in quanto per il cosiddetto *svuotamento del bacino*, a parte alcuni casi che riguardano regioni settentrionali (es.: Lombardia), soprattutto in quelle meridionali, si assisterà ad una serie di proroghe dello strumento, alle quali le recenti novelle normative hanno fornito copertura giuridica.

Se non può dirsi (perlomeno allo stato) che siano consentiti ulteriori accessi, l'alternativa ad ulteriori dilazioni temporali è il finanziamento di ulteriori esigenze per la *stabilizzazione*, che viene consentito alle Regioni (art. 78, comma 2 lettera *d)* della legge finanziaria per il 2001) a carico sempre del *Fondo per l'occupazione.*

La tesi di fondo del d.lgs. n. 81/2000 che puntava alla liberazione delle risorse ora impiegate per gli L.S.U., perché le medesime venissero destinate ai *Lavori di pubblica utilità - L.P.U.*, viene dunque mortificata e questo significa anche che, aldilà, delle intenzioni programmatiche, poiché nessuna opzione può evolversi in assenza di un *budget* adeguato, andrà comunque ridisegnato il quadro delle politiche attive del lavoro che, non possono certamente risolversi nella *formazione* che pure vede una sua forte evoluzione, in particolare nel settore della *formazione continua*, e che, comunque deve essere supportata da una forte strategia di interazione con l'individuazione di *reali* sbocchi occupazionali.

Il numero dei lavoratori impegnati in L.S.U. è stato caratterizzato da una grande variabilità, essendo passati dai 54.135 del 1995 ai 153.697 del 1998, costituente il valore massimo raggiunto, con un livello medio, per il primo semestre 1999 di 144.822.

A fronte di tale dato, colpisce il livello ancora basso dei lavoratori usciti dal *bacino* dei L.S.U., i quali, tra il novembre 1999 ed il febbraio 2000, sono stati stimati in 1.250 unità complessive, come viene evidenziato dalla seguente tabella:

Lavoratori usciti dal bacino degli LSU tra il novembre 99 ed il febbraio 2000

Causa di uscita dal bacino	*Valore assoluto*	Percentuale
Assunzione da cooperativa come dipendente	320	25,6
Assunzione da cooperativa come socio	14	1,1
Assunzione da ditta privata	262	21,0
Assunzione da ente locale	20	1,6
Assunzione da società mista	79	6,3
Autoimpiego	3	0,2
Decesso	10	0,8
Dimissioni volontarie	74	5,9
Indisponibile a fornire dati personali	31	2,5
Licenziamento	4	0,3
Pensionamento	201	16,1
Reintegro da parte dell'azienda di provenienza	3	0,2
Rifiuto dell'assistenza al reimpiego	125	10,0
Rinuncia	103	8,2
Sospensione	1	0,1
Totale	*1.250*	*100*

Fonte: elaborazione ISFOL su dati Italia Lavoro S.p.A.

Nello stesso Piano Nazionale per l'Occupazione 2000[107], non si rinviene una strategia incisiva al riguardo, e ci si limita a descrivere sinteticamente l'avvento della nuova disciplina del d.lgs. n. 81/2000, con la sottolineatura del crescente ruolo di regioni ed enti locali e l'indicazione che il compito della ricollocazione dei lavoratori, assegnato ad Italia-lavoro[108], ha prodotto, nel 1999, 14.000 colloqui con i lavoratori, dai quali sono scaturiti 1.000 inserimenti in programmi

[107] Pubblicato nell'aprile 2000.

[108] Società per azioni a totale partecipazione pubblica che agisce in regime di convenzione con il ministero del lavoro ed in base alle direttive del Ministro del lavoro.

formativi, nonché l'intenzione di *raccordare la materia con la riforma degli ammortizzatori sociali*.

Si riscontra, dunque, una notevole lentezza del circuito di svuotamento del *bacino* LSU che conferma le difficoltà incontrate al riguardo e spiega la ricerca di rinvii dei termini ultimi per la *stabilizzazione*.

Per quanto concerne le tipologie, appare in linea con il *trend* delle nuove occasioni occupazionali, l'assunzione in società cooperativa o in società private come dipendente, mentre non sembrano aver determinato un forte *appeal* opzioni autonome e ben più *a rischio* come l'autoimpiego.

Non va, del resto, dimenticato che i lavoratori impegnati in L.S.U. provenivano da rapporti di lavoro subordinato e da lì erano entrati nella fascia, prima della Cassa integrazione e, quindi, della mobilità per pervenire al sistema L.S.U..

Appare dunque comprensibile la ricerca di opzioni maggiormente *sicure*, in mancanza delle quali preferire il mantenimento della seppur precaria situazione attuale.

Sotto altro profilo, questo stesso dato spiega, come rilevato nel citato Rapporto ISFOL 2000, il fallimento dell'opzione relativa ai Lavori di Pubblica Utilità, sempre nell'ambito degli L.S.U. (e, quindi, si ricorda, istituto completamente diverso dai L.P.U. disciplinati dal d.lgs. n. 280/97) che tendeva alla creazione di nuova impresa.

Se ne trae la conferma che l'approccio per iniziare un'attività autonoma è legato a motivazioni completamente differenti da quelle di un lavoratore entrato nell'area di *crisi* e quindi di disagio sociale.

E' in fondo proprio lo spartiacque che divide gli L.S.U. dai L.P.U. correttamente intesi: diversi sono i soggetti (lavoratori disoccupati i primi ed in cerca di prima occupazione i secondi) come diverse sono le metodologie (progetti, relativi, prevalentemente, a prestazioni di servizi per i primi, anche *borse di lavoro* per i secondi).

Il problema, che si presenta, per le ragioni espresse in precedenza, ancor più grave dello scorso anno, è il sostanziale ingessamento dei fondi disponibili (fondo per l'occupazione) per i L.S.U. che ancora non si chiudono e questo non avverrà realisticamente nel breve periodo, e la contestuale indisponibilità dei medesimi per un effetto *volano* che faccia decollare i L.P.U..

Va detto, in relazione a questi ultimi, che il sistema normativo che li prevede (il d.lgs. n. 280/97)[109] ne fa uno strumento completamente diverso[110] dai *Lavori socialmente utili*, il quale ha avuto un avvio piuttosto stentato, sia per la ritardata indicazione delle modalità di prima attuazione (solamente alla fine del 1999 sono stati definiti i criteri e le modalità per l'erogazione dei contributi per le spese relative alle attrezzature ed all'assistenza tecnico-progettuale, di cui all'art. 8, comma 2 del cennato d.lgs. n. 280/97), sia per i ristretti termini per la presentazione dei progetti, e per l'insufficiente conoscenza, da parte dei soggetti promotori, della realtà giovanile alla quale doveva evidentemente fare riferimento tutta l'azione propulsiva in materia.

Circostanza questa che trova conferma nel particolare fenomeno che si è riscontrato per le *borse-lavoro* che costituiscono una delle tipologie d'intervento previste dal citato d.lgs. n. 280/97, accanto agli L.P.U..

Il fenomeno consiste nell'elevato livello di rinunce da parte di imprese proponenti a conferire *borse* già autorizzate.

---

[109] Emanato in base alla delega dell'art.26 della legge n. 196/97 (la c.d. "legge Treu").

[110] Riguarda, infatti la realizzazione di un piano straordinario per l'avviamento al lavoro di circa 100.000 giovani *inoccupati* di età compresa tra i 21 e i 32 anni.
Tale piano può essere attuato in quelle regioni (Sardegna, Sicilia, Calabria, Campania, Basilicata, Puglia, Abruzzo e Molise alle quali si sono poi aggiunte Marche ed Umbria, oltre alle province di Massa Carrara, Frosinone, Roma, Latina e Viterbo) che sono al di sopra del *tasso medio-annuo di disoccupazione*, secondo i dati ISTAT.
Va sottolineato come il predetto piano preveda il ricorso oltreché agli L.P.U. anche a *borse-lavoro* le quali, evidentemente attengono ad esperienze formative alle quali sono legate le assunzioni dei giovani *inoccupati* titolari delle medesime, le quali vengono sostenute da incentivi alle aziende.

Infatti le *borse-lavoro* sono state assegnate in tre *tranches* dovendo, appunto, in tempi successivi recuperare e riassegnare quelle che potrebbero definirsi *inoptate*.

Su di un totale di 104.484 borse richieste, si è avuto il seguente andamento:

	fase a	*fase b*	*fase c*
borse autorizzate	64.291	20.819	5.384
borse attivate	43.085	10.942	1.861
tassi di rinuncia %	33	47,4	65,4

Fonte: dati ISFOL.

Si rileva, dunque un grande scarto che misura in negativo il reale interesse imprenditoriale ad attivare lo strumento, da un lato, ma anche, dall'altro, lo scarso affidamento dei giovani nei confronti di un'opzione ritenuta eccessivamente precaria.

Per quanto attiene al monitoraggio degli L.S.U., la cui carenza era stata sottolineata nella passata relazione, l'Amministrazione è attualmente impegnata *in un controllo dei progetti interregionali, attraverso un monitoraggio di tutti i programmi avviati, i fondi utilizzati, le persone formate e il risultato occupazionale raggiunto.*

Non vi sono, peraltro, ancora dati disponibili al riguardo e se ne rinviene l'urgenza, che non viene ridimensionata dalla rinviata chiusura degli L.S.U., come si è avuto di esporre ampiamente in precedenza, ma semmai enfatizzata perché il grande problema della *stabilizzazione* risente, oltre a gravissimi problemi socio-economici sul territorio, anche della mancanza di un'attenta analisi che, giovandosi dei risultati del monitoraggio avrebbe permesso l'individuazione dei possibili sbocchi degli L.S.U., e cioè, l'individuazione, in sostanza, delle opzioni per ricollocare in altre attività ed altri contesti i relativi lavoratori.

5.3 Gli ammortizzatori sociali.

Si è già detto, in precedenza, della grave lacuna rappresentata dalla mancata riforma degli *ammortizzatori sociali*.

Si è quindi proceduto senza un reale quadro d'insieme (si è del resto spesso sostenuto che anche gli L.S.U. costituiscano, di fatto, un ammortizzatore sociale e nello stesso Piano per l'occupazione 2000, citato, si collega la riforma degli L.S.U. a quella degli ammortizzatori sociali).

Il principio che dovrebbe regolare la stessa esistenza degli *ammortizzatori sociali*, consiste nella loro entrata in funzione nei casi nei quali si riveli impossibile regolare le compensazioni economiche attraverso i normali istituti di accesso al lavoro e si renda, quindi, necessario intervenire dalla parte pubblica per evitare che le discriminazioni superino il livello della sopportabilità, ovvero per assicurare il c.d. *minimo vitale* alle categorie che si trovano al di sotto del limite di sussistenza.

In fondo gli "ammortizzatori sociali" sembrano costituire l'altra faccia della medaglia delle opzioni di *flessibilità* che costituiscono uno dei dati salienti della politica del lavoro.

La minimizzazione se non il superamento del *disagio sociale*, così come l'assicurare *pari opportunità* nell'accesso al lavoro, costituiscono tutte componenti della ricerca di un riequilibrio complessivo del sistema.

I principi ai quali dovrebbero, dunque, attenersi gli *ammortizzatori sociali* sono, da un lato, la ricerca dell'*equità sociale* e, dall'altro, costituire un effettivo strumento di *politica attiva del lavoro* e, cioè, in sostanza non costituire elemento di disincentivazione per la mobilità e la ricerca di opzioni lavorative, ma, semmai, di reinserimento di lavoratori disoccupati.

Purtroppo, la riforma, prevista dalla legge n. 144 del 1999 (il c.d. *ordinamentale lavoro*) non è ancora intervenuta ed, al momento, l'unico intervento normativo di rilievo consiste nel d.lgs. n. 181 del 21 aprile 2000, il quale ha, peraltro, una portata limitata, riguardando, in

particolare, i criteri per poter accedere agli istituti che, a loro volta, saranno oggetto della riforma.

Va comunque detto che, in tale circostanza, si rinvengono alcune innovazioni di rilievo, come quella della definizione dello *stato di disoccupazione*, legato alla *disponibilità immediata* ad essere nuovamente occupato.

Inoltre, vengono indicate le categorie di disoccupati in modo da fotografare lo stato di disagio in cui verte quel determinato soggetto, e, quindi il disoccupato viene distinto in: *di lunga durata, giovane, adolescente, donna in reinserimento.*

Viene anche introdotto un meccanismo sanzionatorio che dovrebbe costituire un deterrente al ricorso a comportamenti dilatori nei confronti dell'offerta di lavoro[111].

Tali meccanismi non costituiscono, del resto, una novità, essendo stati già previsti per gli L.S.U. e concretizzandosi nel rischio o nella reale perdita del trattamento.

L'esperienza favorisce un certo scetticismo, al riguardo, ma, certamente, gli ammortizzatori sociali che, sempre più dovrebbero dirigersi verso le c.d. *qualifiche marginali* che più sono vicine alla *soglia di povertà*, possono estrinsecarsi negli strumenti più vari: dalle agevolazioni fiscali per i datori di lavoro alla c.d. *fiscalizzazione degli oneri sociali*, tutte opzioni dirette a mantenere il rapporto di lavoro.

Nell'esperienza italiana gli ammortizzatori sociali hanno finito per coincidere con gli strumenti che possono considerarsi l'anticamera della disoccupazione, come la *cassa integrazione guadagni* e l'*indennità di mobilità.*

Non v'è dunque da stupirsi se anche i *L.S.U.* possano essere considerati in detto contesto. Quanto in precedenza espresso in ordine a tale istituto supporta una valutazione in tal senso.

Sempre in tale ambito, un accenno va fatto ad un provvedimento di particolare rilevanza come la legge 14 dicembre 2000, n. 385 che reca *nuove norme in materia di integrazione del trattamento al minimo* in materia pensionistica a fini dichiaratamente perequativi.

Va, in ultimo, citato il recentissimo d.l. n. 157, emanato il 3 maggio 2001, che reca disposizioni urgenti in materia pensionistica e di ammortizzatori sociali.

Per quel che concerne gli ammortizzatori sociali, questo provvedimento è diretto a *fronteggiare gli effetti e le ricadute, sul piano occupazionale derivanti da gravi crisi aziendali o settoriali, dalla crisi connessa alle encefalopatie spongiformi bovine, nonché dall'emergenza idrica nella regione Puglia.*

In relazione, dunque, ad un ventaglio di opzioni piuttosto ampio, gli interventi, disposti per un *limite complessivo massimo* di 300 mld, vanno da proroghe di trattamenti relativi a sussidi, ovvero nuovi sussidi al reddito o riconoscimenti di periodi di contribuzione figurativa, *anche in deroga alle disposizioni in materia di ammortizzatori sociali.*

5.4 Quadro finanziario degli strumenti.

L'analisi finanziaria conferma ulteriormente la vischiosità degli strumenti descritti, ed, in particolare, di quello dei "lavori socialmente utili".

Gli stanziamenti definitivi ammontano per l'esercizio 2000 a quasi 3.300 mld, rispetto ai circa 2.200 del 1999, e riguardano sia i "lavori socialmente utili - L.S.U." sia i "lavori di pubblica utilità - L.P.U.".

---

[111] Comporta la perdita dell'anzianità dello stato di disoccupazione il rifiuto di un'offerta di lavoro a tempo pieno ed indeterminato, o determinato o di lavoro temporaneo ai sensi della legge 24 giugno 1997, n. 196, con durata del contratto a termine o, rispettivamente, della missione, in entrambi i casi superiore almeno a quattro mesi, formulata dal servizio competente ed ubicata nel raggio di cinquanta chilometri dal domicilio del lavoratore; il predetto rifiuto non comporta, tuttavia, la perdita dell'anzianità qualora la proposta di lavoro non sia congrua, secondo criteri determinati dalle commissioni regionali permanenti tripartite di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b), del d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, alla professionalità posseduta dall'interessato.

Essi, infatti, impingono entrambi nel *Fondo per l'occupazione*, e, dunque, l'analisi finanziaria del bilancio amministrativo va riferita al capitolo 7670 (ex 6785) dello Stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro.

Nel corso del 2000 risultano erogati, in conto-residui, dal Ministero del lavoro all'I.N.P.S., per i pagamenti ai beneficiari, 635,53 mld per L.S.U. e 180 mld per L.P.U e borse-lavoro.

Più in particolare, per quanto attiene agli esiti del Piano straordinario previsto dal d.lg.280/97 (sussidi L.P.U. e *Borse-lavoro*), erano stati impegnati 700 mld, in data 30 marzo 1999, sui fondi del 1998 e 150 mld, in data 20 dicembre 1999, sui fondi per il 1999. Su detti impegni l'Amministrazione ha erogato all'I.N.P.S. le seguenti somme:

Sussidi 1998	L.404.075.713.325
Sussidi 1999	L.195.390.784.876
Stima sussidi 2000	L. 55.000.000.000
Stima eventuali richieste inevase	L. 20.000.000.000
Totale sussidi	**L.674.466.498.201**

Per il pagamento delle attrezzature e dell'attività tecnico-progettuale, sono disponibili ancora 175,5 mld.

Per le attrezzature e l'attività tecnico-progettuale, sempre prevista dal d.lgs. 280/97, sono stati assegnati alle Direzioni regionali L. 4.953.310.770, ma non sono disponibili dati sugli effettivi pagamenti, peraltro richiesti alle Direzioni regionali dalla Direzione per l'Impiego del Ministero del lavoro.

Per quanto concerne i Lavori Socialmente Utili, la situazione degli impegni appare piuttosto complessa, poiché, dalle rilevazioni dell'Amministrazione del lavoro e p.s., risultano impegnati:

- 1.486,64 mld sui fondi 1998;
- 1.121,42 mld, in data 20 dicembre 1999, sui fondi 1999;
- 115,39 mld, in data 11 luglio 2000, sui fondi 1999 e
- 672,63 mld, in data 18 dicembre 2000, sui fondi 2000.

Va tenuto presente che, detti impegni riguardano oltre ai sussidi in senso stretto anche gli assegni al nucleo familiare, la formazione professionale, le attrezzature e l'attività tecnico-progettuale.

Le erogazioni effettuate sul 1998 ammontano a 947,40 mld, mentre quelle relative al 1999 raggiungono 1.034,14 mld, per un totale di 1981,54 mld.

I dati concernenti le erogazioni del Ministero del lavoro all'I.N.P.S. sull'esercizio 2000 non sono ancora disponibili perché il primo è in attesa del consuntivo I.N.P.S..

Discorso a parte è quello della *stabilizzazione* prevista dal d.lgs. n. 81/2000, per la quale il Ministero ha erogato finora alle Regioni, sulla base di apposite convenzioni, 263,09 mld.

In considerazione della conoscenza piuttosto approssimativa dei pagamenti disposti dall'Amministrazione, aspetto che evidenzia lacune, che vengono ancor prima di quella relativa alla mancanza di un *effettivo* monitoraggio, dal quale dovrebbe discendere una valutazione di efficienza ed efficacia dei progetti di L.S.U., appare utile, come è stato fatto lo scorso anno, segnalare la situazione del capitolo 7670 (ex 6785) dello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro, nel quale va a concentrarsi il *budget* relativo alle *politiche attive del lavoro*: il Fondo per l'occupazione, sul quale gravano L.S.U. e L.P.U..

(in milioni)

	1998	1999	2000
PREV. DEF. COMP.	2.735.058,53	2.170.461,60	3.290.520,66
IMPEGNI	2.735.058,53	2.116.461,60	3.260.120,66
PAGATO COMPETENZA	22,04	218.000,00	485.214,42
PAGATO RESIDUI	1.467.541,96	1.230.632,65	2.372.189,14
RES. "C" PROV.COMP.	2.673.417,45	1.257.565,36	2.531.110,52
RES. "C" PROV.RES.	838.821,41	2.356.965,36	2.755.886,29
RES. "F" PROV.COMP.	61.619,04	640.896,23	243.795,71
RES. "F" PROV.RES.	0	0	11.711,96
RES.TOT. PROV. COMP.	2.735.036,50	1.898.461,60	2.774.906,23
RES.TOT.PROV. RES	839.058,94	2.356.965,36	2.783.237,81
RESIDUI INIZIALI	2.306.600,90	3.587.604,25	5.155.426,96
RESIDUI TOTALI	3.574.095,43	4.255.426,96	5.558.144,05

Va precisato che i pagamenti effettivi attengono soprattutto agli L.S.U., per le ragioni in precedenza enunciate e sono ancora esigui sulla competenza, seppur raddoppiati rispetto al precedente esercizio (485,2 mld nel 2000, rispetto ai 218 mld del 1999), tanto è vero che la massa residui è ancora cresciuta (5.558 mld di residui totali) rispetto ai livelli del 1999 (4.255 mld.) e del 1998 (3.574 mld).

5.5 Analisi finanziaria delle politiche dell'occupazione.

L'analisi finanziaria che la Corte effettua, sul rendiconto 2000, delle *Politiche sociali* ed, in particolare, di quelle del *lavoro*, tiene presente la strutturazione del d.lgs. n. 300/99, con l'aggregazione di *lavoro*, *salute* e *politiche sociali*. Per tale ragione, non è sovrapponibile con quella effettuata nella passata relazione; ad esempio non è più rinvenibile la materia della cooperazione, che, nella nuova aggregazione dei ministeri, viene trasferita al comparto delle *Risorse produttive*.

Ciò nonostante, in presenza di una strutturazione corrispondente delle *funzioni-obiettivo*, è possibile effettuare elaborazioni comparative.

Anche per l'esercizio 2000, viene seguita la classificazione COFOG[112], varata in sede OCSE, e l'analisi viene elaborata fino alle funzioni-obiettivo di quarto livello[113], ritenute più aderenti alle singole *politiche* nelle quali si esplica la *missione* dell'amministrazione, nella classificazione *economica semplificata* che distingue le spese, secondo le natura delle stesse, in *funzionamento*, *investimento* ed *intervento*.

In particolare, per quel che riguarda la materia dell'*occupazione*, dalla quarta *F.O.* di 1° livello *Affari economici*, si passa al 2° livello *Affari economici e commerciali del lavoro* ed al

[112] Che ha la caratteristica di individuare funzioni *trasversali* che si rinvengono in tutto il sistema istituzionale, raccordate con la classificazione di contabilità economica nazionale adottata dall'Unione Europea (SEC 79 e SEC 95).

[113] Va detto anche che, tendenzialmente, la classificazione COFOG assume caratteristiche molto *compattate* che, soprattutto per amministrazioni di non grandi dimensioni, non consentono un'analisi adeguata.
Non sempre infatti, la costruzione che prevede la disaggregazione svolta nella seguente scala permette una lettura soddisfacente del rendiconto:

Funzione obiettivo	Centro di responsabilità
Funzione obiettivo di 2° livello	*Macroaggregato*
Funzione obiettivo di 3° livello	Unità previsionale di base

terzo *Affari generali del lavoro* senza raggiungere un aggregato funzionale che consenta valutazioni significative.

Al quarto livello si rinvengono le *funzioni-obiettivo*: 1) *Pianificazione del mercato del lavoro*, 2) *Collocamento e misure per promuovere l'occupazione*, 3) *Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse anche a seguito di calamità*, 4) *Sgravi contributivi per le aree depresse*; 5) *Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro*; 6) *Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali* ed 8) *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro.*

Già nell'ambito della *formazione ed utilizzo della massa impegnabile*, che costituisce la prima base di analisi tradizionale nella relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato, si rileva l'insoddisfacente livello degli *impegni totali* sulla *massa impegnabile* di una serie di funzioni di rilievo.

Si può dire, infatti, che, mentre per alcune *funzioni* di grande incidenza finanziaria il rapporto sia vicino al 100%:

- *Collocamento e misure per promuovere l'occupazione* - nel cui ambito vanno considerati anche gli interventi a carico del bilancio del tesoro, che incidono in misura minima sul totale della *massa impegnabile* di questa *funzione,* rappresentandone solamente lo 0,68% e per i quali gli impegni totali coincidono con la stessa (79,42 mld) - presenta impegni totali per 11.499,71 mld su 11.660,93 di massa impegnabile, corrispondenti al 98,62%;
- *Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse anche a seguito di calamità* 879,73 mld su 1.093,73, corrispondenti all'80,43%;
- *Sgravi contributivi per le aree depresse* 3.676,99 su 3.679,74, corrispondenti al 99,93%;

solamente una *funzione* si pone a livelli intermedi:

- *Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro* - che comprende anche gli interventi del Ministero della Sanità, per il 14,3% della massa impegnabile complessiva - con 416,97 mld su 749,28 corrispondenti al 55,6% della medesima;

ed altre tre mostrano un rapporto molto basso:

- *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro* raggiunge, con 26,23 mld su 80,27, il 32,7% in tale rapporto.
- *Pianificazione del mercato del lavoro* 36,04 mld su 130,03 corrispondenti al 27,7%;
- *Rapporti con le parti sociali e le relazioni industriali* 54,04 mld su 310,92 corrispondenti al 17,4%.

L'analisi del primo gruppo di funzioni permette di confermare l'osservazione della precedente relazione sull'esigenza di non farsi fuorviare dagli alti rapporti rilevati, in quanto presenta una forte incidenza su di esso il livello di rigidità degli *incentivi all'occupazione*, per i quali, come si è visto in precedenza, è difficile modificare la strategia (è ancora di estrema attualità il problema del rapporto fra Lavori Socialmente Utili- L.S.U. e Lavori di Pubblica Utilità - L.P.U.)[114].

Va anche tenuto presente, al riguardo, che non sempre la progettualità produce risultati concreti e che, anche nei casi in cui ci si trova sostanzialmente di fronte a taluni automatismi (come l'erogazione di un assegno mensile fisso nel caso dei *Lavori socialmente utili*), vischiosità procedurali incidono sui pagamenti effettivi.

Certamente, un basso livello di impegni sulla *massa impegnabile* pone un altro tipo di problema, consistente nella carenza della progettualità necessaria per gestire taluni tipi di

[114] Problema questo che esiste in misura ancora maggiore per gli *ammortizzatori sociali*, come testimonia la difficoltà di varare la riforma del settore.

interventi, tema questo di rilievo soprattutto negli ambiti nei quali pesano le scelte strategiche dell'amministrazione.

Ne costituisce un esempio la funzione *Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro*, laddove sono gli stessi vincoli normativi (normativa sulla sicurezza sul lavoro) a rendere necessaria una strategia di interventi mirati che consentano di raggiungere le finalità poste dalla norma.

Al riguardo, si riscontra una sensibile diminuzione del livello degli impegni (55,6%) rispetto al 78,6% del 1999.

Ben più marcato è il discorso che può farsi per le *funzioni-obiettivo* che mostrano un andamento che indica evidenti carenze proprio sul piano della individuazione degli interventi e delle connesse metodologie.

In questo *basket* si trovano proprio le cosiddette funzioni *strategiche*:

Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro che, con il 32,7% peggiora il dato dello scorso esercizio (46,1%). Viene dunque confermata la difficoltà, già rilevata in passato, nell'organizzazione e, quindi, nella realizzazione di un effettivo monitoraggio dello stato di avanzamento dei vari interventi di *politica del lavoro*, cui consegue una scarsa capacità di modificare l'assetto di tali interventi; si tratta di una carenza nota che proietta i suoi effetti sulle possibilità evolutive del sistema.

Pianificazione del mercato del lavoro che il 27,7% è in sensibile regresso rispetto al 91,3% dello scorso esercizio.

Al riguardo, va detto che questa funzione appare strettamente collegata alla precedente della quale costituisce, in fondo, il *feedback*: la *Pianificazione*, infatti, non può che essere conseguente al monitoraggio, e, quindi è proprio in questa attività che si scontano le lacune della precedente.

A ciò va aggiunto che la riforma del *mercato del lavoro*, ha implicato ed implica problematiche di grande spessore, come l'avvio dei *Servizi* e dei *Centri per l'impiego,* con tutte le conseguenze che il trasferimento delle funzioni in materia ha comportato, sul piano della reale operatività. Una questione ancora sul tappeto è quella del Sistema Informativo Lavoro - S.I.L. che dovrebbe consentire l'effettivo incontro *domanda-offerta di lavoro.*

Altro aspetto attiene alle attività di sostegno al *lavoro temporaneo*[115], (nella passata relazione si faceva cenno alla formazione *continua* tesa a colmare i periodi di inattività dei lavoratori e finanziata da un *Fondo per la formazione,* passato ad un regime privatistico in base alla legge finanziaria 2000 (legge 23 dicembre 1999, n.488), alimentato da contributi erogati dai datori di lavoro interinale, commisurati al 4% della retribuzione corrisposta ai lavoratori.

Rapporti con le parti sociali e le relazioni industriali con il 17,4% indica un livello di *sofferenza* nel rapporto tra impegni e massa impegnabile che non può non determinare considerazioni negative se esso viene rapportato con quello del 1999 (99,6%) .

Qualsiasi ragionamento fatto sul fronte della *massa impegnabile* va comunque verificato su quello della *massa spendibile* dove anche le migliori progettualità sul piano teorico trovano il loro riscontro nell'effettiva realizzazione degli interventi, misurabile con l'indicatore *pagamenti*, vuoi sui residui di provenienza dagli esercizi precedenti, vuoi sulla competenza.

In tale ultimo contesto, le funzioni *Collocamento e misure per promuovere l'occupazione*, *Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse anche a seguito di calamità* e *Sgravi contributivi per le aree depresse* , che avevano mostrato un andamento fisiologico nel primo ambito, non lo confermano in pieno nel rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile.

---

[115] Trattasi di un istituto che rinviene la sua origine nella legge n. 196/97 agli articoli 1 e seguenti e che attiene, appunto, al contratto con il quale un'*impresa di fornitura di lavoro temporaneo*, iscritta nell'apposito albo (art.2, comma 1), *pone uno o più lavoratori*, denominati "prestatori di lavoro temporaneo" da essa assunti con lo specifico contratto, (art.3 della legge) *a disposizione di un'impresa*, per esigenze di carattere temporaneo (espressamente previste all'art.2).

La prima, infatti, con 11.314,6 mld su 14.595,9 , raggiunge il 77,52 %; la seconda con 1.466,4 mld su 5.390,8, solamente il 27,20%; la terza con 3.592,1 mld su 4.450,9 l'80,70%.

Tale dato va rettificato in base al livello di autorizzazioni di cassa che indica l'effettiva spendibilità, in base alle realistiche attese sulle erogazioni, della *funzione-obiettivo*.

Al riguardo, la funzione *Collocamento*... con 11.314,68 su 11.633,88 mostra un livello del 97,3%, la funzione *Misure per promuovere l'occupazione*...con 1.466,42 su 3.489,84 del 42,0% e *Sgravi contributivi*... con 3.592,07 su 4.240,49 l'84,7%.

Una volta realizzata tale operazione di rettifica - pur con tutte le riserve che emergono nei casi in cui appare rilevante lo scostamento tra massa spendibile ed autorizzazioni di cassa, perché comunque indicativo di una perdita di parte della progettualità che viene ritenuta non più realizzabile - emerge, in particolare, il dato relativo alla funzione *Misure per promuovere l'occupazione*...., alla quale sembra assegnato un ruolo d'impatto e, quindi una portata modificatrice del tessuto occupazionale preesistente, di particolare significatività e che invece, in concreto, non riesce ad indirizzare le risorse finanziarie esistenti ai risultati attesi.

La funzione intermedia *Vigilanza, prevenzione e tutela*... nel rapporto tra i pagamenti totali e la massa spendibile (195,34 mld su 1.333,43) indica un 14,6%, molto basso, che, nel rapporto rettificato con l'autorizzazione di cassa (195,34 su 728,61) aumenta al 26,8%, ma appare evidente che una funzione di tale rilievo non possa che scontare in termini di valutazione di inefficienza anche la diminuzione del 54,6% del livello atteso di erogazioni (misurato dalle autorizzazioni di cassa) rispetto alle risorse disponibili.

Nel *trend* appena descritto, risulta ancor più negativa la situazione relativa alle tre funzioni che già avevano mostrato un livello basso nel rapporto tra impegni e massa impegnabile.

Infatti, *Pianificazione*... con 34,47 mld di pagamenti totali su 137,79 di massa spendibile, indica un 25,0% che sale di poco, nel rapporto pagamenti totali - autorizzazioni di cassa (34,47 su 135,22), fino al 25,5%.

Rilevazione, analisi e monitoraggio..., con 12,35 mld di pagamenti totali su 91,31 di massa spendibile, fissa il rapporto al 13,5% che sale in termini consistenti, nel rapporto pagamenti totali - autorizzazioni di cassa (12,35 su 37,54), fino al 32,9%.

Rapporti con le parti sociali e le relazioni industriali, con 41,23 mld di pagamenti totali su 388,67 di massa spendibile, indica un livello del 10,6%, che sale al 13% nel rapporto pagamenti totali - autorizzazioni di cassa (41,23 mld su 316,67).

I dati riportati inducono a valutazioni negative in quanto le *funzioni-obiettivo* in esame avrebbero caratteristiche evolutive, ad esse, in sostanza, verrebbe assegnato il compito di aggiornare la conoscenza dei fenomeni e, nell'ultimo caso, esternalizzare l'amministrazione, in modo da rendere sempre più efficiente ed efficace l'azione amministrativa.

Si assiste, invece, perlomeno da quel che si evince dall'analisi finanziaria, ad un'attività molto limitata rispetto alle risorse disponibili, in un primo momento, in termini di progettualità e, quindi, di realizzazione di quanto programmato.

E' il caso della funzione *Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali*, che, come era già stato sottolineato nella passata relazione, vede in prima linea l'Amministrazione del lavoro ed alla quale va riconnessa sempre maggiore rilevanza nel quadro complessivo del *Patto sociale* ed in quello più mirato del *Piano per l'occupazione* e delle *Politiche del lavoro*, per l'importanza della *concertazione* nella determinazione degli interventi di riequilibrio che costituiscono il risvolto operativo dell'azione di *policy*.

Alla stessa stregua, si sottolinea il lento avvio dell'attività alla quale corrisponde la funzione *Rilevazione, analisi e monitoraggio*... Ciò in quanto la predisposizione degli strumenti di monitoraggio del mercato del lavoro costituisce un adempimento primario per l'amministrazione.