

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

<i>Causa di uscita dal bacino</i>	<i>Valore assoluto</i>	<i>Percentuale</i>
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
<b>Totale</b>	<b>1.250</b>	<b>100</b>

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

Nello stesso Piano Nazionale per l'Occupazione 2000<sup>109</sup>, 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<sup>110</sup>, ha prodotto, nel 1999, 14.000 colloqui con i lavoratori, dai quali sono scaturiti 1.000 inserimenti in programmi 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.

<sup>109</sup> Pubblicato nell'aprile 2000.

<sup>110</sup> 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.

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)<sup>111</sup> ne fa uno strumento completamente diverso<sup>112</sup> 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

<sup>111</sup> Emanato in base alla delega dell'art.26 della legge n. 196/97 (la c.d. "legge Treu").

<sup>112</sup> 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, Grosseto, 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.

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.

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:

	<i>fase a</i>	<i>fase b</i>	<i>fase c</i>
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 rinvergono 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<sup>113</sup>.

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.

---

<sup>113</sup> 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.

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.".

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
<b>Totale sussidi</b>	<b>L.674.466.498.201</b>

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<sup>114</sup>, varata in sede OCSE, e l'analisi viene elaborata fino alle funzioni-obiettivo di quarto livello<sup>115</sup>, ritenute più aderenti alle singole *politiche* nelle quali si esplica la *missione* dell'amministrazione, nella classificazione *economica semplificata* che distingue le spese, secondo la 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 terzo *Affari generali del lavoro* senza raggiungere un aggregato funzionale che consenta valutazioni significative.

Al quarto livello si rinvencono 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

<sup>114</sup> Che ha la caratteristica di individuare funzioni *trasversali* che si rinvencono in tutto il sistema istituzionale, raccordate con la classificazione di contabilità economica nazionale adottata dall'Unione Europea (SEC 79 e SEC 95).

<sup>115</sup> Va detto anche che, tendenzialmente, la classificazione COFOG assume caratteristiche molto *compactate* 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

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 (e ancora di estrema attualità il problema del rapporto fra Lavori Socialmente Utili- L.S.U. e Lavori di Pubblica Utilità - L.P.U.)<sup>116</sup>.

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.

<sup>116</sup> Problema questo che esiste in misura ancora maggiore per gli *ammortizzatori sociali*, come testimonia la difficoltà di varare la riforma del settore.

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 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*<sup>117</sup>, (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.

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*.

---

<sup>117</sup> Trattasi di un istituto che rinvie 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).

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.

Al riguardo, si cita l'attivazione, da parte della Direzione generale Osservatorio del mercato del lavoro, di un progetto che mira a coordinare l'attività svolta dalle strutture regionali e ad inquadrare tale attività nell'ambito delle iniziative comunitarie e l'esistenza di un primo prodotto, al 26 febbraio 2001 che attiene, appunto, al monitoraggio delle politiche regionali.

Va inoltre considerato un fenomeno, o, per meglio dire, una scelta dell'amministrazione che, in alcuni casi, consente di mantenere il livello dei residui totali (al 31 dicembre 2000) allineato con quello dei residui al 1° gennaio, l'invio in economia di consistenti risorse: è quanto avviene, ad esempio, per la funzione *Vigilanza, prevenzione...*, laddove esse ammontano a ben 574,37 mld, un ammontare superiore a quello dei residui propri finali al 31 dicembre (546,83).

Si tratta, in fondo, di una scelta che, seppur corretta nel quadro della limitazione dei residui passivi, è ancor più radicale nel quadro delle prospettive gestionali perché indica impossibilità o incapacità e, comunque rinuncia, nei confronti della realizzazione di interventi che pure erano sottesi, come nel caso di specie, ad assicurare un'importante compito con rilevanti esplicazioni sociali.

L'analisi finanziaria va completata con l'esame, nell'ambito della funzione di 1° livello *Protezione Sociale*, della Quinta funzione di 2° livello *Disoccupazione*, alla quale corrisponde analoga funzione di 3° livello che, a sua volta, si disaggrega, al 4° livello, in *Sussidi di disoccupazione per pensionamenti anticipati e per cassa integrazione guadagni* ed in *Formazione e riqualificazione professionale*.

Per quanto attiene alla funzione *Sussidi...*, sul fronte del rapporto tra *impegni totali e massa impegnabile* il livello raggiunto dai primi è molto alto con 11.227,24 mld su 11.382,71, corrispondenti al 98,63%, e tale livello si mantiene alto anche nel rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa (che, com'è stato sottolineato in precedenza, costituisce il parametro che consente di determinare la reale *spendibilità* delle risorse finanziarie assegnate) che (con 10.976,91 mld su 11.489,52) raggiunge il 95,54%.

Tale andamento trova una immediata spiegazione nel meccanismo assistito da procedure che affrontano la situazione di *disagio sociale* nella tipica ottica degli *ammortizzatori sociali*, che, in attesa della tanto attesa *Riforma*, hanno avuto proprio nella ridefinizione dello *status* di "disoccupato", l'unico intervento normativo, con il ricordato d.lgs. n. 181/2000.

Si tratta, in sostanza di automatismi che realizzano soluzioni *tampone*, come accade tipicamente per il trattamento della *C.I.G.- Cassa Integrazione Guadagni*, che non sono assolutamente in grado di invertire la situazione in termini di reale recupero di una stabile occupazione.

Per quanto attiene all'altra *funzione-obiettivo* di quarto livello: "Formazione e riqualificazione professionale", indubbiamente la sua rilevanza, nell'ambito delle *politiche attive del lavoro*, tenendo anche conto della posizione dell'Unione Europea dopo gli incontri di *Lisbona* e di quella, conseguente, espressa nel D.P.E.F. e nel Piano Nazionale per l'Occupazione 2000, è notevole, ma va ricordato che gran parte degli

interventi sono a valere sul Fondo Sociale Europeo - F.S.E. e quindi solo una quota degli stessi è a carico del bilancio statale ed, in particolare del Fondo di rotazione per la *Formazione professionale*, istituito con la legge n. 236/93.

Fatta questa precisazione, è interessante notare come, sul fronte della *massa impegnabile*, il livello degli impegni totali (602,12 mld su 639,51) sia elevato, raggiungendo il 94,1%, mentre il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile (523,32 mld su 1.093,94) con il 47,9% indica il peso rappresentato dai residui passivi (propri) che non diminuiscono, in quanto dai 454,42 mld al 1° gennaio raggiungono i 533,17 al 31 dicembre, con ulteriore incremento del 17,3%, cui si giunge attraverso pagamenti sulla competenza (283,59 mld su 574,74) pari al 49,3% e pagamenti su residui (239,73 mld su 454,42) pari al 52,7% che rappresenta il tasso di smaltimento dei medesimi.

Appare evidente, per la *funzione* in esame, come incida la situazione pregressa, anche se va rilevata un'accelerazione dei meccanismi di erogazione, in linea con l'esigenza di adeguatamente affrontare la nuova normativa comunitaria del F.S.E. (Reg.1260/99, nonché le nuove *linee-guida di gestione e controllo dei fondi strutturali*, elaborate nel marzo 2001) che fa leva su di un'ottica programmatica che tende ad attrarre al finanziamento comunitario anche i c.d. *progetti-sponda*<sup>118</sup> ed a consentire l'*overbooking*<sup>119</sup>.

<sup>118</sup> Progetti che avevano anche origine diversa ma che vengono riconvertiti in progetti a finanziamento, totale o parziale, comunitario.

<sup>119</sup> La presentazione di progetti anche in esubero rispetto alle reali possibilità di finanziamento comunitario, modulo questo diretto ad evitare l'inutilizzazione di fondi comunitari.