

diminuzione degli immobili messi in vendita (37.017 rispetto agli originari 39.845), per quanto il programma abbia avuto un accelerazione, si nota che i risultati conseguiti alla fine del 2001 (10.683 immobili venduti per un incasso di 1.842 miliardi di lire, corrispondenti a 951,43 milioni di Euro), sono di gran lunga inferiori alle previsioni complessive per il 2001 (per il primo semestre 15.726 unità per un valore di 2.821,62 mld di lire e, per il secondo semestre 14.477 unità per un valore di 2.685,72 mld di lire) e trova dunque conferma la perplessità sollevata dalla Corte nella passata relazione sulla circostanza che dette previsioni apparissero troppo ottimistiche, soprattutto in considerazione che, al 31 dicembre 2000, le unità per le quali era già stato stipulato il rogito erano solo 1.090 per un valore di 208,38 mld di lire, alle quali si aggiungevano le unità per le quali era stato versato l'anticipo da parte degli acquirenti (1.167) per un valore degli alloggi - e non, quindi, degli incassi - di 180,84 mld. di lire.

Con il cennato decreto legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con la legge 23 novembre 2001, n. 410, recante "Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare", si è avuto un vero e proprio cambiamento di scenario che, proprio per le caratteristiche della "cartolarizzazione" assume una impronta economico-finanziaria, per l'anticipazione che lo Stato si attende dei proventi delle dismissioni immobiliari.

A prescindere da valutazioni che, in altra sede<sup>18</sup>, la Corte ha effettuato, sulle caratteristiche dello strumento e sugli effetti connessi sul piano economico-finanziario e patrimoniale, non v'è dubbio che la gestione delle operazioni di dismissione che, in precedenza, come si è detto, erano state realizzate direttamente dagli Enti previdenziali per il Programma ordinario (in seguito alla legge Finanziaria per il 2000, come si è riferito nella Relazione sull'esercizio 2001, con incisivi interventi di regolazione da parte del Ministro del lavoro), vedono, quale principale protagonista il Ministro dell'economia e delle finanze, al quale spetta, con il concerto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali (le posizioni sono quindi rovesciate rispetto al passato) la disciplina sostanziale delle operazioni di cartolarizzazione.

Del resto, la scelta di ricorrere allo strumento della cartolarizzazione, oltre a divenire ormai tendenziale per tutti i settori dai quali si attendono ricavi dal sistema pubblico (si pensi a quella del *Lotto*), per quel che concerne, più specificamente, le dismissioni immobiliari, riguarda tutti gli immobili di proprietà pubblica (fanno eccezione quelli del comparto Difesa) e non solo quelli degli Enti previdenziali (riguarda anche le proprietà immobiliari di Ferrovie e Poste).

---

<sup>18</sup> In particolare nella Relazione quadrimestrale sulla copertura delle leggi di spesa, ma anche nella Relazione al Parlamento sul Ministero dell'economia e delle finanze.

Va comunque sottolineato che il primo (e per ora unico) decreto attuativo, riguarda esclusivamente il patrimonio immobiliare degli enti previdenziali.

Certamente ha influito, in tal senso, la più marcata evoluzione che le operazioni hanno avuto in tale settore e l'accelerazione delle stesse, soprattutto nella seconda parte del 2001 (va, infatti ricordato che la situazione riportata nella passata relazione era quella del primo semestre 2001).

Le prime modalità attuative del nuovo regime concernono la ricognizione del patrimonio pubblico e sono previste dall'art.1 del decreto-legge n. 351 del 2001.

Le medesime sono affidate a *decreti dirigenziali*<sup>19</sup> dell'Agenzia del demanio e tali decreti, *anche in funzione della formulazione del conto generale del patrimonio, di cui agli articoli 5, comma 2, della legge 3 aprile 1997, n. 94, e 14, comma 2, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279*, operano, appunto, una ricognizione, *sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso gli archivi e gli uffici pubblici*, dei beni, distinguendoli tra beni demaniali e beni facenti parte del patrimonio indisponibile e disponibile.

Al secondo comma dell'art.1 del ricordato decreto-legge, viene dunque attribuito all'Agenzia del demanio il compito di compiere tale ricognizione anche per i beni degli enti pubblici non territoriali, così come per quelli attribuiti a società a totale partecipazione pubblica, utilizzando, come nel caso degli immobili degli Enti previdenziali, gli elenchi predisposti dagli Enti stessi.

Tale procedura è stata attuata, nel contesto in esame, con i decreti dirigenziali dell'Agenzia del Demanio del 27, 28 e 30 novembre 2001, (sono stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale in data 14 dicembre 2001- Serie n. 266 e 268).

Gli stessi immobili - con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con questo Ministero, in data 30 novembre 2001 (Gazzetta Ufficiale del 14 dicembre 2001 - Serie n. 290) sono stati oggetto di trasferimento a titolo oneroso alla Società di Cartolarizzazione Immobili Pubblici S.r.l. - SCIP (la cui costituzione è prevista dagli articoli 1 e seguenti del decreto-legge).

Con lo stesso decreto interministeriale gli immobili sono stati riassegnati agli stessi enti con generale mandato di gestione e di rivendita.

Gli atti di gestione del patrimonio immobiliare si sostanziano in un contratto avente come contraenti: l'Ente previdenziale e la SCIP, che, in sintesi, delega all'ente stesso tutte le

---

<sup>19</sup> I decreti di cui ai commi 1 e 2, da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale*, hanno effetto dichiarativo della proprietà, in assenza di precedenti trascrizioni, e producono gli effetti previsti dall'articolo 2644 del codice civile, nonché effetti sostitutivi dell'iscrizione del bene in catasto.

incombenze relative all'amministrazione del bene (ad esempio riscossione degli affitti, carichi di manutenzione, etc).

Inoltre, il contratto reca mandato a vendere gli immobili in esito alle specifiche procedure ivi previste ed alle condizioni recate dall'articolo 3 del decreto-legge n. 351, convertito dalla legge 23 novembre 2001, n. 410 a vantaggio degli inquilini, quali il riconoscimento del diritto d'opzione, la riduzione del 30 per cento sul prezzo di mercato elevabile di un'ulteriore 10-15 per cento per la vendita in blocco, la concessione di mutui agevolati in funzione del reddito del conduttore.

Con il provvedimento di cartolarizzazione sono in corso di alienazione 850 immobili relativi al Programma Ordinario di Cessione e 274 immobili relativi al Programma Straordinario di Cessione. La tempistica delle vendite è contenuta in un apposito *business plan* allegato al contratto sulla base del decreto interministeriale del 18 dicembre 2001, registrato dalla Corte dei Conti il 15 gennaio 2002 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 4 febbraio 2002 - Serie n. 29).

Al maggio 2002, risultano aggiudicati, in aggiunta a quelli ricadenti nella precedente normativa, i seguenti immobili ad uso non residenziale:

n. 69 immobili per un valore complessivo di 374 milioni di euro, in seguito all'effettuazione della quinta asta svoltasi nelle giornate del 18, 19, 20, 21 e 26 marzo 2002;

n. 22 immobili per un valore di 104 milioni di euro, in seguito all'effettuazione della sesta asta svoltasi il 23 aprile 2002.

La vendita all'asta dei lotti viene curata direttamente dalla SCIP S.r.l..

Relativamente alla vendita delle unità residenziali, appartenenti al Programma Ordinario di Cessione, risultano cedute dal 1° gennaio 2002 al 31 marzo 2002 n. 5.328 unità per un incasso di 433 milioni di euro.

Programma ordinario di cessione unità residenziali

ENTE	VENDITE DAL 1°-1-2002 AL 31.3.2002	
	N° UNITA' RESIDENZIALI	PREZZI DI VENDITA IN EURO
ENPALS (*)	32	2.252.738,30
INAIL	1.800	129.408.791,68
INPDAI	841	73.930.954,05
INPDAP	1.856	163.082.784,54
INPS	773	62.557.790,39
IPOST	Le prime vendite erano previste per aprile 2002	
IPSEMA	26	2.164.563,84
<b>TOTALI</b>	<b>5.328</b>	<b>433.397.622,80</b>

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali - Osservatorio sul Patrimonio immobiliare degli Enti previdenziali.

(\*) l'ENPALS non ha effettuato vendite nel mese di marzo

Tutta l'operazione di cartolarizzazione del patrimonio immobiliare è piuttosto complessa e prevede il trasferimento del patrimonio immobiliare, la cui dismissione era peraltro già in atto, alla Società Veicolo Speciale<sup>20</sup>, per una consistenza di 25.737 abitazioni e immobili annessi, già inclusi nel programma di alienazione denominato Programma Ordinario di Cessione e consistente nella vendita diretta agli inquilini di singole unità immobiliari e di 274 immobili non abitativi, già inclusi nel citato Programma Straordinario di Cessione, consistente nella vendita all'asta di interi edifici e nella successiva vendita, mediante procedura competitiva, degli edifici invenduti in aste singole, dopo averli raggruppati in blocchi.

I due Programmi, e gli immobili loro afferenti, con il d.l. n. 351 del 2001 sono stati trasferiti alla SCIP S.r.l., la società di cartolarizzazione, che ne cura, quindi, direttamente la vendita, avendone delegato l'attuazione agli enti previdenziali già proprietari.

Il ricavo netto finale di tale operazione, che sarà monitorata in collaborazione precipuamente con l'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti, verrà versato agli enti come prezzo totale della vendita.

#### 4.2 SIL – Sistema informativo lavoro.

Sui profili affrontati dalla Corte in sede di controllo sulla gestione (deliberazione n. 44 del 2001) si è soffermata la relazione sull'esercizio 2001, che qui si richiama, ed ai medesimi ha fatto riferimento anche la recente Relazione sull'informatica nella pubblica amministrazione, approvata con la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo, nonché quella sui contratti informatici approvata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione nell'adunanza del 17 maggio u.s..

Appare dunque utile verificare quali passi concreti abbia fatto l'Amministrazione, sia sotto il profilo delle tecnologie utilizzate sia sotto quello dell'*interconnessione* su tutto il territorio nazionale e, dunque, in seguito al decentramento realizzato ai sensi del d.lgs. n. 469 del 1997, del rapporto con gli enti territoriali (regioni) e locali (comuni e province), aspetti ritenuti dalla Corte *problematici*.

---

<sup>20</sup> La società di cartolarizzazione abilitata dal decreto 18 dicembre 2001, del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro del lavoro all'acquisizione degli immobili in proprietà ed all'emissione di titoli di valore corrispondente al prezzo iniziale corrisposto, per conto degli enti previdenziali al Ministero dell'economia e delle finanze (€ 2.300 milioni) al netto di spese ed altri oneri per un importo massimo di € 5,7 milioni e di € 200 milioni quale fondo di riserva e di liquidazione a garanzia dei titoli emessi, a fronte dell'erogazione dei ricavi della cartolarizzazione. I 200 milioni di Euro saranno rimborsati, per conto degli Enti previdenziali, al Ministero dell'Economia e delle finanze al raggiungimento di vendite complessivamente pari ad € 400 milioni al 31 marzo 2002 e ad € 1.100 milioni al 30 giugno 2002.

In primo luogo, va ricordato come nello stesso *Libro bianco sul mercato del lavoro* che costituisce il documento di sintesi e di programma per la materia dell'occupazione, il Governo ha preso atto che gli obiettivi definiti per il SIL dal decreto legislativo n. 469 del 1997 non sono stati conseguiti<sup>21</sup>, essendosi evidenziati nel tempo numerosi elementi di criticità e conseguentemente, è stata espressa la volontà di accelerare la creazione di un sistema informativo integrato pubblico-privato, policentrico, distribuito, non gerarchico, concepito come *"rete delle reti regionali"*, nel quale i soggetti interessati condividono un patrimonio informativo per effettuare analisi, prendere decisioni, svolgere azioni relative al mercato del lavoro e per costruire nuovi servizi/politiche attive per l'impiego.

L'Amministrazione, nel recente documento *"SIL – Un sistema adeguato al nuovo mercato del lavoro – Elementi applicativi e architetturali"*, ha mostrato piena consapevolezza che il Sistema Informativo, sostanzialmente basato sul *software* applicativo *Netlabor*, attualmente in uso presso i Servizi per l'impiego, può al più consentire l'espletamento delle pratiche amministrative (es.:tenuta delle liste di mobilità), ma *non è adeguata a supportare il nuovo e fondamentale ruolo che i centri per l'impiego si prefiggono all'interno del mercato del lavoro.*

*Neppure il nuovo software Netlabor3, predisposto dal Ministero, si è dimostrato completamente idoneo a soddisfare le esigenze e le strategie delle Amministrazioni Locali in materia di lavoro, sia dal punto di vista funzionale che tecnologico, con la conseguenza che il Sistema Informativo Lavoro (SIL) ha assunto una impronta e una specificità regionale.*

Appare quindi ampiamente riconosciuto quanto ha sostenuto la Corte in occasione della deliberazione n. 44 del 2001.

In sostanza, a fronte di un impegno dei Centri per l'impiego (ex SCICA – sezioni circoscrizionali per l'impiego) sul piano delle *proposte di inserimento lavorativo, formazione e riqualificazione professionale, attuando una strategia di prevenzione contro la disoccupazione giovanile o quella di lunga durata*, sta l'esigenza di *semplificare le modalità di comunicazione fra i datori di lavoro, i centri per l'impiego e gli altri soggetti amministrativi (quali INPS e INAIL), istituendo un modello unificato per le comunicazioni a seguito di assunzione,*

---

<sup>21</sup> *"Grave è la mancanza di un adeguato sistema informativo che operi come una borsa continua del lavoro. La legge di riforma ha previsto la costituzione del SIL (Sistema Informativo Lavoro), con caratteristiche di unitarietà ed omogeneità, con il prevalente compito di definire gli standard e realizzare una rete unificata tra i vari livelli operativi (nazionale, regionale, provinciale e circoscrizionale). Tuttavia, allo stato attuale gli obiettivi non sono stati conseguiti sia per le difficoltà incontrate nella fase di avvio dei sottosistemi locali, sia per la mancata affermazione di un chiaro modello organizzativo e funzionale dei nuovi servizi, che sia di riferimento per disegnare l'architettura del sistema informativo nel suo complesso. Ad una impostazione centralista, le Regioni hanno spesso contrapposto un modello autonomista che, nei casi estremi, nega l'esigenza di avere standard comuni (tecnologie compatibili, base dati d'interesse comune, dizionari terminologici, protocolli di comunicazione)."*

cessazione o trasformazione del rapporto di lavoro e richiedendo, pertanto, un'interfaccia standard per il trasferimento dei dati da/per i sistemi informativi coinvolti nel procedimento.

Si è dunque preso atto che lo strumento giuridico al quale era stato, in precedenza, affidata la realizzazione del Sistema su tutto il territorio nazionale (le *Convenzioni* tra Ministero del lavoro e regioni) era il portato di una visione *centralistica*, sulla quale la Corte aveva formulato le sue riserve e che comunque non aveva, nella realtà, determinato il risultato previsto, quello della effettiva operatività del SIL. per l'incontro *domanda-offerta* del lavoro, ed ora si mostra ancora più inadeguato, nel nuovo contesto disegnato dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Il nuovo approccio parte da una rilevazione dei principali processi, propri degli uffici periferici, che rappresentano la rete operativa sul territorio delle attività prevalenti dell'Amministrazione, al fine di individuare i principali elementi applicativi che portano ad una definizione delle caratteristiche principali del SIL.

Si tiene quindi conto dei servizi e degli adempimenti che i Centri saranno chiamati a fornire, nei confronti sia dei lavoratori che delle imprese e, dunque, della priorità della realizzazione di un adeguato sistema di incontro fra domanda e offerta di lavoro, mediante la *contestualizzazione* degli obiettivi<sup>22</sup> che devono avere i sistemi regionali, perché possa

---

<sup>22</sup> Gli obiettivi "esterni", nel rapporto con i destinatari dei servizi, a cui il Sistema Informativo Lavoro della Regione dovrà rispondere sono:

- Favorire il più ampio accesso ai servizi, anche da luoghi remoti e la personalizzazione degli stessi.
- Favorire la più ampia informazione sulle varie opportunità correlate al lavoro, al sistema della formazione e dell'istruzione, al sistema delle professioni
- Favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, sia per accorciare i tempi di ricerca, sia per colmare il divario della domanda inevasa.
- Fornire il medesimo servizio di incontro domanda/offerta integrato a livello regionale e utilizzabile sia presso i centri per l'impiego sia presso altri soggetti opportunamente convenzionati a livello provinciale
- Snellire il più possibile gli adempimenti amministrativi e i tempi di erogazione dei servizi rivolti agli utenti
- Definire un modello di interoperabilità fra l'Amministrazione Pubblica e gli altri interlocutori del sistema (cittadini, imprese, Associazioni, Enti, INAIL, INPS, ecc.)
- Utilizzare una piattaforma applicativa basata su tecnologie allo stato dell'arte che permetta di integrarsi con molteplici strutture informative

Gli obiettivi "interni", invece, in rapporto ai compiti degli operatori sono:

- Supportare, nel modo più snello possibile, gli adempimenti amministrativi connessi alla gestione del collocamento
- Supportare la gestione dell'accoglienza, anche in relazione al monitoraggio dei servizi stessi
- Supportare l'erogazione delle informazioni e delle opportunità offerte dal sistema dei servizi, della formazione, delle politiche del lavoro
- Consentire l'attivazione in tempi rapidi delle politiche attive mediante l'utilizzo delle informazioni relative all'andamento del mercato del lavoro della Regione così come recepito dall'analisi delle banche dati del sistema informativo lavoro.
- Registrare i fabbisogni delle imprese e le caratteristiche dei lavoratori per poterne agevolare l'incontro e favorire le politiche attive

effettivamente il SIL assolvere il suo compito di interattività, sul piano nazionale in materia di mercato del lavoro, anche a fronte delle recenti evoluzioni normative di un sistema informativo e per la sua rilevanza in campi di grande importanza come quello della gestione dei flussi migratori orientati al lavoro.

Si inverte dunque il rapporto tra amministrazione centrale ed amministrazioni regionali e locali; la valutazione delle esigenze avviene sulla base degli obiettivi perseguiti da queste ultime, secondo l'articolazione delle strutture coinvolte<sup>23</sup> ed attraverso un processo di condivisione delle scelte operative, l'amministrazione centrale si propone di mettere *a rete* i dati sul mercato di lavoro per sfruttare appieno l'interattività del sistema.

A tal fine, sono direttamente coinvolti nel Sistema gli utenti lavoratori e gli utenti imprese che sono gli interlocutori primari del sistema (incontro domanda/offerta e adempimenti amministrativi)

Inoltre si interfacciano con il sistema anche:

- INPS e INAIL (per le comunicazioni da parte delle imprese dei lavoratori)
- Ministero della Pubblica Istruzione, Università e Istituzioni scolastiche (per l'integrazione con l'offerta formativa)
- ISTAT (andamento statistico del mercato del lavoro e classificazione delle qualifiche)
- Comuni, in particolare gli Uffici Relazioni col Pubblico (URP) e Informagiovani per un primo orientamento al mercato del lavoro e l'Anagrafe per effettuare incroci con i dati dei lavoratori
- Camere di commercio (banca dati delle imprese)
- Associazioni di categoria (incontro domanda/offerta e adempimenti amministrativi)
- Consulenti del lavoro (incontro domanda/offerta e adempimenti amministrativi)
- Associazioni sindacali (incontro domanda/offerta)
- Società di lavoro interinale (adempimenti amministrativi).

---

<sup>23</sup> In funzione del decreto legislativo n. 469/97 e delle leggi Regionali ad esso seguite, l'organizzazione dei Servizi per l'Impiego a livello Regionale e Provinciale viene così definita:

- Dipartimento regionale, con funzioni di programmazione, coordinamento e controllo.
- Agenzia Regionale per il lavoro, quale ente dotato di autonomia gestionale, con compiti di assistenza tecnica e monitoraggio nonché riferimento per la gestione del SIL.
- Commissione Regionale Tripartita, come organo di concertazione, proposta e verifica delle linee programmatiche delle politiche del lavoro e della formazione.
- Comitato di Coordinamento Interistituzionale, a cui partecipano anche gli Assessori delle Province, con compiti di integrazione fra le politiche e i servizi del lavoro, della formazione e dell'istruzione.
- Servizio Provinciale per il Lavoro, a capo dei servizi per l'impiego territoriali.
- Commissione Provinciale Tripartita, con funzioni di programmazione e indirizzo delle politiche attive del lavoro e della formazione professionale a livello provinciale.
- Centri per l'Impiego, quali strutture finali per la gestione e l'erogazione dei servizi ai cittadini e alle aziende.

Appare evidente che, se da un lato, il descritto nuovo approccio dell'Amministrazione sembra meglio rispondere all'autonomia, ormai piena dei soggetti territoriali e locali, deve sottolinearsi che, per quanto la modifica dell'impostazione seguita costituisca un passaggio obbligato ed, al tempo stesso, la conferma dei dubbi e delle perplessità espresse dalla Corte sulla reale possibilità di condurre in porto il progetto SIL così come in precedenza strutturato, dall'altro, vanno fatte le considerazioni che seguono.

In primo luogo, si osserva che le risorse in precedenza impiegate, sia di *hardware* sia di *software* per il Sistema perdono la loro finalizzazione originaria ed, in ultima analisi, potrebbero non essere più utilizzate, aspetto questo sul quale si era appuntata l'attenzione della Corte.

Inoltre, dal punto di vista strettamente operativo, non si rinvengono particolari passi avanti, in quanto, in sostanza, si attende comunque l'attivazione della R.U.P.A., e l'assicurazione della compatibilità dei sistemi territoriali e locali con quello dell'Amministrazione centrale è sostanzialmente affidata a protocolli d'intesa ai quali dovrebbero seguire protocolli tecnici.

Per quanto poi attiene al *software*, una volta dichiarata l'insufficienza del *Netlabor 3*, a garantire le necessarie funzionalità per aversi un reale sistema di intervento sul mercato del lavoro, cosa questa paventata dalla Corte, a tale constatazione non consegue ancora una soluzione adeguata.

Si ricorda, infine, che è comunque attivo sul sito *Internet* del Ministero del lavoro e delle politiche sociali un prodotto, chiamato *E-Labor*, ed orientato ad assicurare l'incontro domanda-offerta di lavoro, attraverso l'opera dei *Centri per l'Impiego* esistenti presso gli enti locali.<sup>24</sup>

#### 4.3 I programmi di sviluppo.

Nella passata relazione, si era accennato all'indagine che la Corte aveva in corso, in sede di controllo sulla gestione, sui *Programmi di sviluppo* previsti dall'art. 1/ter della legge 19 luglio 1993, n. 236, anche al fine di individuare l'esistenza di quell'effetto *volano* sul piano occupazionale che non si misura con la realizzazione dell'intervento finanziato ma con il *moltiplicatore* indotto dalle attività finanziate che determina la crescita economica di un determinato ambito territoriale.

Va detto, in proposito, che la Corte ha terminato la sua prima indagine in materia e la relazione conclusiva è stata approvata nell'adunanza della Sezione centrale di controllo sulla gestione del 21 maggio u.s..

<sup>24</sup> In seguito all'abbandono di *Erg on line*, peraltro oggetto di osservazioni critiche da parte della Corte.



Il sistema previsto dall'art. 1/ter della legge n. 236 del 1993 è improntato alla realizzazione di programmi di reindustrializzazione, e di interventi per la creazione di nuove iniziative produttive e di riconversione dell'apparato produttivo esistente, ricorrendo ai contributi erogati dal Fondo per lo sviluppo, istituito per tali specifiche finalità.

Si tratta dunque della previsione di una gamma di interventi che dovrebbero mostrarsi idonei a determinare il citato effetto volano in grado di modificare la situazione di crisi esistente sul territorio.

La logica seguita è quella dell'individuazione dei cosiddetti soggetti convenzionati ai quali spetta, secondo le regole delle convenzioni, di realizzare – nell'ambito delle misure previste, le quali costituiscono segmenti dell'intervento complessivo distinti per tipologia (ad esempio, la misura "G", concerne l'acquisizione di immobili) – attività che, a loro volta, presentano caratteristiche strutturali e sono rivolte alla realizzazione di un ambiente operativo tale da consentire ai soggetti terzi di mettere in esercizio attività economiche dalle quali si attendono effetti positivi in termini occupazionali.

Dal confronto con le istanze che interagiscono nell'applicazione della normativa in discorso, (Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Comitato per il coordinamento delle politiche in materia di occupazione) è emersa una connotazione di detti soggetti come elementi di un modulo che, andando oltre le specifiche previsioni normative, va ad inserirsi nel contesto degli strumenti tipici della cosiddetta "programmazione negoziata": "Contratti d'area" e "Patti territoriali".

Si è di fronte, a livello sistematico, ad una vera e propria attrazione dei Programmi di sviluppo nel più ampio contesto della programmazione negoziata.

Tale scelta appare incoerente con tutto l'impianto dell'art. 1/ter e con tutto l'evolversi della procedura applicativa - che, disegnata da legge e regolamento, dovrebbe trovare, in ultimo, nella convenzione, la norma regolatrice del rapporto tra Amministrazione e soggetto convenzionato – anche se una spiegazione può essere rinvenuta nell'esigenza di governare compiutamente gli interventi sul territorio, in un quadro strategico comune al fine di evitare sovrapposizioni.

I "Programmi" sono stati distinti in tre fasi, essenzialmente dipendenti dalle *tranches* di finanziamento, e le prime convenzioni sono state stipulate nel 1997.

Al momento della deliberazione della Sezione di controllo, lo stato dei "Programmi" (59 per un impegno complessivo di a € 0,33 miliardi pari a 640, 59 miliardi di lire) - peraltro piuttosto complessi e strutturati su di una serie di misure corrispondenti, come si è detto, a segmenti dell'obiettivo complessivo – vede solo 19, di quelli che rientrano tra quelli approvati

nella prima e nella seconda fase, giunti almeno alla seconda erogazione delle *tranches* di contributo previste, ed 8 (di cui 2 della seconda fase) destinatari anche del terzo anticipo e le effettive erogazioni ammontano ad € 0,12 miliardi pari a 233,11 miliardi di lire, con un'incidenza del 36% dei pagamenti sugli impegni.

Ma, ancora più importante è il rapporto tra *nuova occupazione diretta programmata* e *nuova occupazione diretta creata* che mostra il forte sbilanciamento delle rilevazioni rispetto alle previsioni.

Infatti, a livello globale, la prima si attesta a 5.783 addetti rispetto ai 26.256 previsti, con un'incidenza del 22,02%.

Tale rapporto, che può essere considerato l'indicatore *d'impatto* dello strumento, appare piuttosto basso e va considerato che in ben 29 programmi su 59 non si rinviene *nuova occupazione diretta*.

Inoltre, mentre generalmente si è comunque ben distanti dalle previsioni, solamente in uno dei 15 programmi, per i quali sono state riscontrate più di 100 unità di nuova occupazione, le previsioni sono state superate ed anche in termini consistenti (793 unità di nuova occupazione diretta a fronte delle 350 previste, 229 di occupazione mantenuta a fronte di 0 unità previste e 351 nei cantieri a fronte di 250 previste).

Pur consapevoli che si è di fronte ad un'analisi *medio tempore* e che, soprattutto per la valutazione dell'impatto, è necessario attendere il completamento dei programmi, in considerazione del tempo trascorso, i dati descritti appaiono tali da suscitare perplessità sull'efficacia dello strumento; al riguardo, si cita, in ultimo, il rapporto relativo alla nuova *occupazione indiretta* allo stato attuale rispetto a quella prevista, elemento questo che dovrebbe fornire la misura della reazione dell'indotto, proprio quello che si voleva determinare con i programmi di sviluppo.

A livello globale, la nuova occupazione indiretta si attesta, infatti, a 1.384 unità, a fronte di 11.208 previste, con un'incidenza del 12,35%.

Quanto descritto conferma ulteriormente che il sistema previsto dall'art. 1/ter della legge 236 del 1993, necessita, proprio per le caratteristiche dei "Programmi di sviluppo", in tutte le accezioni che nella presente relazione sono state evidenziate, di un costante monitoraggio, peraltro previsto dal sistema ed in particolare dall'art. 8 delle convenzioni, che deve avere caratteristiche autonome rispetto all'attività di verifica posta in essere dai soggetti gestori, ai sensi dell'art.7 delle convenzioni medesime, così come rispetto all'attività di verifica *amministrativo-contabile* effettuata dall'Amministrazione mediante il Nucleo dei Carabinieri presso l'Ispettorato del lavoro, al quale ultimo, in un lasso di tempo piuttosto rilevante (fino al 2

luglio 2001 quando si è tenuto l'incontro con la Corte) vanno ricondotte le attività di analisi realizzate in concreto sull'andamento dei programmi.

Nei successivi incontri, tenuti separatamente, il 7 ed il 12 febbraio 2002, con la Segreteria tecnica del Comitato e con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con l'intervento del Controllo interno e del Nucleo dei Carabinieri, tali argomentazioni hanno trovato consenso univoco nella prospettiva di breve-medio periodo e, per quel che concerne la Corte, nel contesto del proseguimento dell'indagine, approvato dalla Sezione del controllo in adunanza plenaria, con la deliberazione 49/2001/G, nell'ambito del *Programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2002*.

La stessa relazione del Comitato si pone su questa linea ed esprime una serie di considerazioni, alle quali si rinvia, sullo stato del monitoraggio effettuato e sulle lacune del medesimo, con la conseguente esigenza di porre in essere idonee azioni correttive.

Ciò appare coerente con quanto evidenziato nella presente relazione e costituisce un esempio, al tempo stesso, di un primo *feed-back* dell'attività di controllo della Corte e del *feed-forward* che l'Amministrazione nelle due componenti interessate in materia - il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed il Comitato per il coordinamento delle iniziative in materia di occupazione della Presidenza del Consiglio dei ministri - sta realizzando.

## **5. Aspetti evolutivi.**

### *5.1 La costruzione di un sistema di indicatori.*

Al fine di realizzare un'analisi delle funzioni-obiettivo in grado di far emergere, in termini attendibili quale sia l'attuale *scenario* nel quale sono andati ad incidere gli interventi pubblici, è stata costruita in collaborazione con l'ISTAT, la seguente tabella di indicatori di *outcome*.

Si tratta per ora di una sperimentazione non completa e che, come tale, dovrà evolversi nel prossimo futuro, considerando che la valutazione d'impatto deve tener conto del tempo necessario perché un intervento produca i suoi effetti, che non può quindi limitarsi ad un esercizio finanziario.

Inoltre non può misurarsi l'impatto sui beneficiari diretti dell'intervento ed, in ogni caso, con molta cautela, va stabilita la relazione tra uno specifico intervento e la modificazione della situazione preesistente che potrebbe essere stata determinata da più concause.

Elementi significativi in ordine, ad esempio, agli interventi in materia di *Pianificazione del mercato del lavoro*, sono costituiti dall'aumento degli occupati nel 2001 rispetto al 2000 (2,1%), dal tasso di occupazione (54,6% della popolazione attiva compresa tra i 15 ed i 64 anni)

e dal suo incremento rispetto al 2000 (1,1%), che corrisponde alla diminuzione del tasso di disoccupazione.

Di rilievo è anche l'indicatore costituito dal tasso di disoccupazione di lunga durata (da 12 mesi e più) che indica il 5,9% in termini assoluti ed una diminuzione rispetto al 2000 dello 0,6%.

Tale riscontro, infatti, dimostra come sia proprio questo l'aspetto più problematico da affrontare (il miglioramento è, infatti, proporzionalmente inferiore della metà rispetto alla disoccupazione in genere) anche attraverso il ricorso ad azioni di supporto come la *formazione continua*.

Appare piuttosto sostenuto l'incremento del 12,1%, rispetto al 2000, della spesa complessiva per le *politiche attive del lavoro* che si attesta a 7.096 mln di Euro.

Sotto il profilo della produttività del lavoro, come tale rapportabile alla funzione-obiettivo *Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali*, appare significativo, con riferimento ai conflitti di lavoro, il dato relativo alle ore di lavoro perdute che ammontano nel 2001 a 7.182 con un incremento del 16,0% sul 2000, mentre diminuiscono quelle nei servizi pubblici essenziali (1.991 con una diminuzione del 44,5% rispetto al 2000).

In termini di produttività, il costo del lavoro per unità indica un aumento del 2,6% sul 2000.

In materia di previdenza, è interessante notare l'incremento delle pensioni per invalidità civile (comprese quelle ai non vedenti ed ai non udenti) che raggiungono, nel 2000, il livello di 1.449.619 trattamenti con un incremento del 2,2% sul 1999, e l'incidenza delle pensioni di invalidità su tutte le pensioni. Essa raggiunge il 6,7% nel 2000 con un incremento dello 0,1% sul 1999.

Per quanto attiene alla protezione sociale, di rilievo è l'incremento del numero delle famiglie che percepiscono assegni per il terzo figlio, che nel 2000, sono 244.000 con un incremento del 9,2% sul 1999, che rappresentano l'1,1% delle famiglie totali con una spesa, sempre nel 2000, di 583,6 mld di Lire con un incremento dell'8,6% sul 1999.

Per ciò che concerne i sussidi di disoccupazione per pensionamenti anticipati o per cassa integrazione guadagni, al 2001, risultano erogati 938 mln di Euro con un incremento del 9,3% sul 2000.

In materia, infine, di formazione e riqualificazione professionale, a fronte di una spesa per formazione cofinanziata, indicata dall'ISTAT pari a 580 mln di Euro nel 2000 (con una diminuzione del 29,7% rispetto al 1999), le indicazioni per il 2001 fornite dal Ministero del lavoro fissano ad un importo complessivo di 241 mln di Euro, corrispondenti a 466,7 mld di

Lire la spesa complessiva a carico dello Stato e del FSE (di cui: 119,7 mld di Lire pari a 61,8 mln di Euro a carico del FSE; 316 mld di Lire pari a 163,2 mln di Euro erogati da INPS e 31 mld di Lire pari a 16 mln di Euro a carico dello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Funzioni obiettivo IV livello	Indicatori di outcome/ stato delle aree-obiettivo	Indicatore	Modo di calcolo	Anno di riferimento	Valore assoluto	Variazione su anno precedente	
4	<b>AFFARI ECONOMICI</b>						
4.1	AFFARI GENERALI ECONOMICI, COMMERCIALI E DEL LAVORO						
4.1.2	<b>AFFARI GENERALI DEL LAVORO</b>						
4.1.2.1	Pianificazione del mercato del lavoro	Indicatori di dinamica del mercato del lavoro	Occupati Tasso di occupazione Persone in cerca di lavoro Tasso di disoccupazione Tasso di disoccupazione di lunga durata Incidenza della disoccupazione di lunga durata Tasso di disoccupazione giovanile	N° di occupati Quota di popolazione in età attiva (15-64 anni) occupata N° di persone in cerca di lavoro Quota di offerta di lavoro non occupata Quota di offerta di lavoro non occupata da 12 mesi o più Quota di persone in cerca di lavoro in cerca da 12 mesi o più Quota di offerta di lavoro 15-24 anni non occupata	2001 2001 2001 2001 2001 2001 2001	21.514 (a) 54,6 (c) 2.267 (a) 9,5 (c) 5,9 (c) 61,6 (c) 28,2 (c)	2,1 (b) 1,1 (d) -9,1 (b) -1,1 (d) -0,6 (d) 0,7 (d) -2,9 (d)
4.1.2.2	Misure per promuovere l'occupazione	Spesa; n. occupati beneficiari, spesa per beneficiario	Spesa pubblica per politiche attive del lavoro, esclusa formazione professionale (e) Di cui: spesa (mancato gettito) per rapporti di lavoro a contribuzione ridotta (f) Beneficiari di rapporti di lav. a contribuz. ridotta (f) Spesa per beneficiario	Milioni di euro correnti Milioni di euro correnti Occupati beneficiari in migliaia Spesa/beneficiari, migliaia di euro per occupato	2001 2000 2000 2000	7.096 4.096 (a) 1.209 3,4	12,1 (b) 2,2 (b) -1,1 (b) 3,4 (b)
4.1.2.3	Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse, anche a seguito di calamità	c. s.	Contributi in forma capitaria e crediti d'imposta per nuove assunzioni Beneficiari Spesa per beneficiario	Milioni di euro correnti N° di occupati beneficiari Spesa/beneficiari, migliaia di euro corr.	2000 2000 2000	468 (a) 311 1,5	59,9 -17,0 92,7

Funzioni obiettivo IV livello		Indicatori di outcome/ stato delle aree-obiettivo	Indicatore	Modo di calcolo	Anno di riferimento	Valore assoluto	Variazione su anno precedent
4.1.2.4	Sgravi contributivi per le aree depresse	c.s.	Riduzioni contributive a carattere territoriale	Milioni di euro correnti	2001	389	-28,1 (b)
4.1.2.5	Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro	n. infrazioni rilevate per ispezione, n. e tipo incidenti sul lavoro; occupazione non regolare (sommerso)	Unità lavoro non regolari	Unità di lavoro	1999	34864 (a)	0,9 (b)
			Tasso di irregolarità	Unità di lavoro non regolari/totale unità di lavoro %	1999	15,1 (b)	0,0 (d)
4.1.2.6	Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali	n. ore di sciopero in totale e nei servizi pubblici essenziali; tensione contrattuale; costo del lavoro per unità di prodotto	Conflitti di lavoro	Ore di lavoro perdute in migliaia	2001	(a) 7,182	16,0 (b)
			<i>di cui: nei settori ex legge 146 90</i>	Ore di lavoro perdute in migliaia	2001	(a) 1,991	-44,5 (b)
			Durata media della vacanza contrattuale	Mesi di attesa/totale dipendenti	2001	3,5	6,1 (b)
			Costo del lavoro per unità di prodotto	Redditi da lavoro per dipendente/valore aggiunto per occupato; euro correnti per euro a prezzi 1995	2001	0,804	2,6 (b)
4.1.2.7	Regolamentazione, vigilanza e sostegno alla cooperazione	n. coop create; occupazione nelle coop; occupazione coop/totale	N° cooperative		2000	45.879	-682 (g)
					2000		-1,5 (b)
			N° addetti cooperative		2000	842.250	78.436 (g)
					2000		10,2 (b)
			<i>di cui: dipendenti</i>		2000	717.921	78.541 (g)
					2000		12,3 (b)
		Incidenza addetti cooperative	Addetti cooperative/totale addetti %	2000	5,46 (c)	0,36 (d)	
4.1.2.8	Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro						
4.08	RICERCA E SVILUPPO PER AFFARI ECONOMICI						
4.08.01	RICERCA E SVILUPPO PER AFFARI GENERALI ECONOMICI, COMMERCIALI E DEL LAVORO IN GENERALE						
4.8.1.1	Ricerca nel settore del lavoro						

Funzioni obiettivo IV livello		Indicatori di outcome/ stato delle aree-obiettivo	Indicatore	Modo di calcolo	Anno di riferimento	Valore assoluto	Variazione su anno precedente
10	PROTEZIONE SOCIALE						
10.01	MALATTIA ED INVALIDITA'						
10.01.01	MALATTIA						
10.1.1.1	Rimborsi dell'INAIL per infortuni sul lavoro	N. infortuni/beneficiari e entità benefici per tipo, anche in rapporto all'occupazione	Persone coinvolte in incidenti sul lavoro	N° di persone coinvolte in incidenti sul lavoro	2000	672 (a)	3,2 (b)
			Morti per incidenti sul lavoro	N° di morti per incidenti sul lavoro	1999	718	-6,5 (b)
			Malattie professionali	N° di casi o N° di individui coinvolti?		xxx	xxx
			N° pensioni per malattia	N° pensioni Inail settore privato + N° pensioni Inail gestione c/stato del settore pubblico	2000	1.230.448	-0,8 (b)
			Incidenza pensioni Inail su pensioni totali	N° pensioni di invalidità /N° pensioni totali	2000	5,7 (c)	-0,06 (d)
			Importo medio annuo pensioni Inail (migliaia di lire correnti)		2000	6.855	-1,19 (b)
			Incidenza importo medio annuo erogato dall'Inail sull'importo medio annuo totale	Importo medio annuo pensioni Inail / importo medio annuo pensioni totali	2000	44,8 (c)	-0,82 (d)
10.01.02	INVALIDITA'						
10.1.2.1	Trasferimenti e spese per pensioni di invalidità civile	n. trattamenti/totale trattamenti di pensione; importo medio/importo medio pensioni	N° pensioni di invalidità	Pensioni invalidità civile+pensioni a non vedenti+pensioni a non udenti (A partire dalla fine del 1998, con effetti sui dati relativi al 1999, la competenza delle pensioni di invalidità civile, ai non vedenti e non udenti civili è stata trasferita dal Ministero dell'Interno all'INPS)	2000	1.449.619	2,2 (b)
			Incidenza pensioni di invalidità su pensioni totali	N° pensioni di invalidità /N° pensioni totali %	2000	6,7 (c)	0,1 (d)
			Importo medio annuo pensioni di invalidità (valori in migliaia di lire correnti)		2000	11.672	-4,0 (b)
			Incidenza importo medio annuo pensioni di invalidità sull'importo medio annuo totale	Importo medio annuo pensioni di invalidità / importo medio annuo pensioni totali %	2000	76,3 (c)	0,8 (d)