

Di particolare interesse è la valutazione dell'andamento complessivo, in un periodo significativo di riferimento, del mercato del lavoro.

In proposito, si richiama il quadro complessivo delle azioni di *policy* poste in essere dall'Amministrazione, realizzato nel Rapporto di monitoraggio 2001-2 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Gruppo di lavoro per il monitoraggio degli interventi di politica occupazionale del lavoro.

**Spese per politiche del lavoro negli anni 1996-2002 – dati in migliaia di euro**

Tipologia di politiche	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (a)	2002 (b)
Formazione Professionale	600.363	873.330	1.407.023	823.226	520.127	n.d.	n.d.
Contratti a causa mista	1.563.097	1.729.009	2.075.502	2.486.067	2.449.663	2.520.946	2.612.769
Incentivi alle assunzioni	853.957	1.065.154	1.725.422	1.797.410	2.479.057	3.160.915	2.640.336
Incentivi al mantenimento dell'occupazione	22.158	31.552	303.312	265.969	230.911	528.773	113.031
Riduzioni contributive a carattere territoriale	2.609.174	2.052.879	1.003.954	721.621	541.415	389.269	93.494
Creazione diretta di posti di lavoro	426.783	570.245	671.020	796.377	602.643	243.645	n.d.
Incentivi all'autoimpiego	0	0	196.989	299.735	568.740	642.181	345.049
<b>Totale politiche attive</b>	<b>6.105.552</b>	<b>6.342.199</b>	<b>7.386.312</b>	<b>7.191.603</b>	<b>7.452.556</b>	<b>7.485.929 (c)</b>	<b>5.804.679 (c)</b>
Trattamenti di disoccupaz.	6.646.800	6.380.309	6.319.367	6.167.717	6.041.347	6.673.432	6.499.370
Pensionamenti anticipati	2.910.689	2.408.509	1.666.568	1.392.703	1.254.155	826.231	705.539
<b>Totale politiche passive</b>	<b>9.557.489</b>	<b>8.788.818</b>	<b>8.205.936</b>	<b>7.560.420</b>	<b>7.295.502</b>	<b>7.499.663</b>	<b>7.204.909</b>
Riduzioni contributive a carattere settoriale	1.876.466	1.497.985	1.841.766	1.822.622	2.193.979	2.162.813	2.113.891
<b>Totale politiche considerate</b>	<b>17.539.529</b>	<b>16.628.972</b>	<b>17.434.036</b>	<b>16.575.645</b>	<b>16.942.637</b>	<b>17.148.405(c)</b>	<b>15.123.479(c)</b>

Nota: gli importi in lire sono stati convertiti in euro al tasso di conversione fisso pari ad 1936,27/1 anche per gli anni antecedenti la data di fissazione della parità.

(a) preconsuntivo; (b) previsioni di bilancio; (c) dati incompleti

Va precisato che, per la classificazione EUROSTAT, vengono considerati tra le *politiche attive* anche i Lavori socialmente utili e questo spiega, come sottolinea il Rapporto, il rilevante balzo in avanti a circa 7.500 milioni di euro nel 2001 per le *politiche attive* la cui spesa avrebbe superato, in tal modo, quella delle *politiche passive*, un segno questo, ove si fosse trattato di un dato *puro*, del superamento di una logica di assistenzialismo e di opzione preferenziale per gli ammortizzatori sociali.

Del resto, si tratta di un discorso quanto mai attuale, in quanto, dopo la scadenza della delega prevista dalla legge n. 144 del 1999, il cosiddetto *collegato ordinamentale lavoro*, solo di recente si sta mettendo mano alla riforma degli *Ammortizzatori sociali*, con il d.d.l. (A.S. n.

848), concernente la Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro che, all'art. 3, prevede, più specificamente, la delega in materia di ammortizzatori sociali.

La delega, che dovrà essere esercitata entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, si propone un primo riordino del sistema, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- revisione del sistema delle tutele in caso di disoccupazione e in costanza di rapporto di lavoro, avuto riguardo alle tipologie di trattamento su base assicurativa e a quelle su base solidaristica, alle condizioni di ammissibilità al trattamento, alla intensità, alla durata e al profilo temporale dei trattamenti; in tale quadro, ridefinizione delle soglie di lavoro che danno diritto alle indennità di disoccupazione con requisiti ridotti;
- assetto proattivo delle tutele in modo da non disincentivare il lavoro e ridurre per quanto possibile la permanenza nella condizione di disoccupato ed il lavoro non dichiarato; in questo quadro, definizione delle condizioni soggettive per la continuità nel godimento delle prestazioni erogate dagli ammortizzatori sociali, legandole alla condizione di ricerca attiva del lavoro da parte del disoccupato, alla sua disponibilità ad accettare offerte di lavoro o a partecipare ad interventi formativi o a progetti proposti dalle strutture pubbliche per l'impiego nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, nel senso della strategia europea per l'occupazione;
- razionalizzazione del sistema delle aliquote preordinate al finanziamento del sistema degli ammortizzatori sociali, avendo presenti gli obiettivi di trasparenza, semplificazione, omogeneizzazione dei criteri di inquadramento delle aziende e di ripartizione del carico contributivo tra datori di lavoro, lavoratori e Stato; possibilità di scegliere differenti basi imponibili per il calcolo dei contributi e di introdurre disincentivi e penalizzazioni;
- estensione delle tutele a settori e situazioni attualmente non coperti, in modo da tener conto delle specificità e delle esigenze dei diversi contesti sulla base delle priorità individuate in sede contrattuale o a seguito di specifiche intese tra le parti sociali interessate;
- ridefinizione dei criteri per l'attribuzione della contribuzione figurativa per le diverse tipologie di soggetti e situazioni;
- semplificazione dei procedimenti autorizzatori, anche mediante interventi di delegificazione, garantendo flessibilità nella gestione delle crisi e assicurando una gestione quanto più possibile anticipatrice;
- adozione, in favore dei lavoratori interessati da processi di riorganizzazione o ristrutturazione aziendale, di interventi formativi nell'ambito di piani di reinserimento, definiti in sede aziendale o territoriale da associazioni rappresentative dei datori e prestatori

di lavoro comparativamente rappresentative, anche utilizzando i fondi di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388;

- monitoraggio dell'offerta formativa delle regioni rivolta ai soggetti in condizione di temporanea disoccupazione, al fine di garantire agli stessi prestazioni corrispondenti agli impegni assunti in sede di Unione europea per la definizione dei piani di azione nazionale per l'occupazione.

Le priorità contenute nel disegno di legge tendono alla costituzione di una rete di strumenti in grado di superare la mera logica assistenziale che, spesso, in passato ha costituito la vera linea-guida per la scelta degli interventi in relazione alle situazioni di crisi.

La storia dei Lavori socialmente utili indica, in fondo, quali difficoltà concrete debbano essere affrontate quando da una logica di *riempimento* di un bacino costituito da lavoratori che sono a rischio di *esclusione* dal mondo del lavoro si deve entrare nella logica opposta della *stabilizzazione* e, quindi, *ricollocazione* nel contesto lavorativo.

Solo economie dinamiche sono infatti in grado di realizzare tale operazione, mentre in aree geo-economiche di crisi occupazionale *endemica* un'opzione del genere non si rivela effettivamente praticabile.

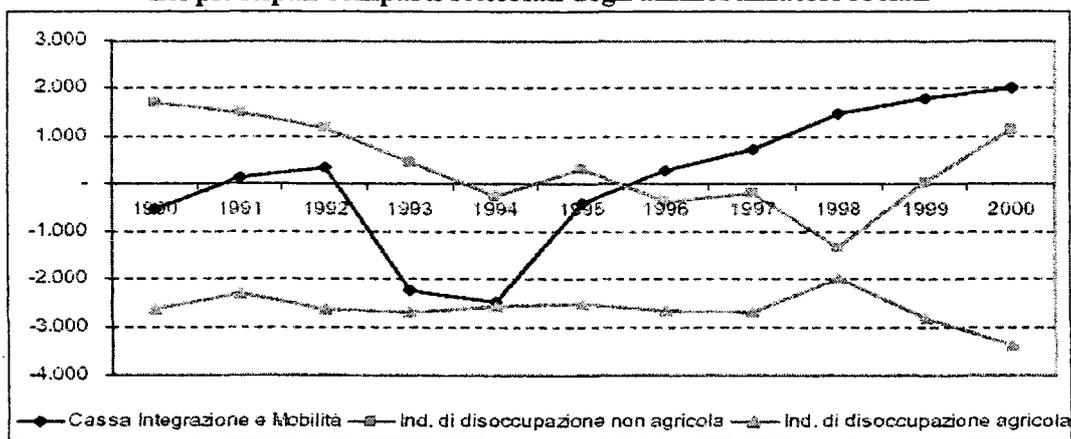
Anche opzioni alternative, a suo tempo create, nell'ambito del sistema produttivo, come le cooperative di *start-up* che rilevano linee di produzione o distribuzione in via di dismissione, nel quadro della legge *Marcora* – legge n. 49-85, novellata dalla legge n. 57 del 2001, oggetto di indagine, in via di conclusione, da parte della Corte dei conti, in sede di controllo sulla gestione, mostrano come sia comunque necessario disporre di soluzioni progettuali valide nello specifico contesto geoeconomico.

In tale quadro appare importante considerare la linea propositiva contenuta nel *Libro bianco sul mercato del lavoro*: “.. importante è ...il collegamento da istituire tra percezione delle prestazioni e politiche attive, il cui fine primo deve esser quello di evitare abusi nel ricorso agli ammortizzatori. Si tratta di introdurre anche nel nostro ordinamento una fondamentale innovazione: nessuna forma di sussidio pubblico al reddito potrà essere erogata se non a fronte di precisi impegni assunti dal beneficiario secondo un rigoroso schema contrattuale. L'erogazione di qualunque forma di “ammortizzatore sociale” dovrà preventivamente basarsi su un'intesa con il percettore affinché questi ricerchi attivamente un'occupazione secondo un percorso – che possa avere anche natura formativa e che eventualmente potrà vedere anche il coinvolgimento di operatori ed intermediari privati, da concordare preventivamente con i servizi pubblici per l'impiego. Rafforzando il coordinamento, anche a livello di assolvimento dei compiti ispettivi e di connessione tra sistemi informativi, tra

Centri per l'Impiego, DPL ed Enti previdenziali, la corresponsione del sussidio o indennità dovrà immediatamente essere sospesa in caso di mancata accettazione di opportunità formative od occupazionali o di inottemperanza dello schema a cui il beneficiario si sia preventivamente impegnato. In caso di reiterato rifiuto il beneficiario perderà ogni titolo a percepire il sostegno preventivamente accordato.

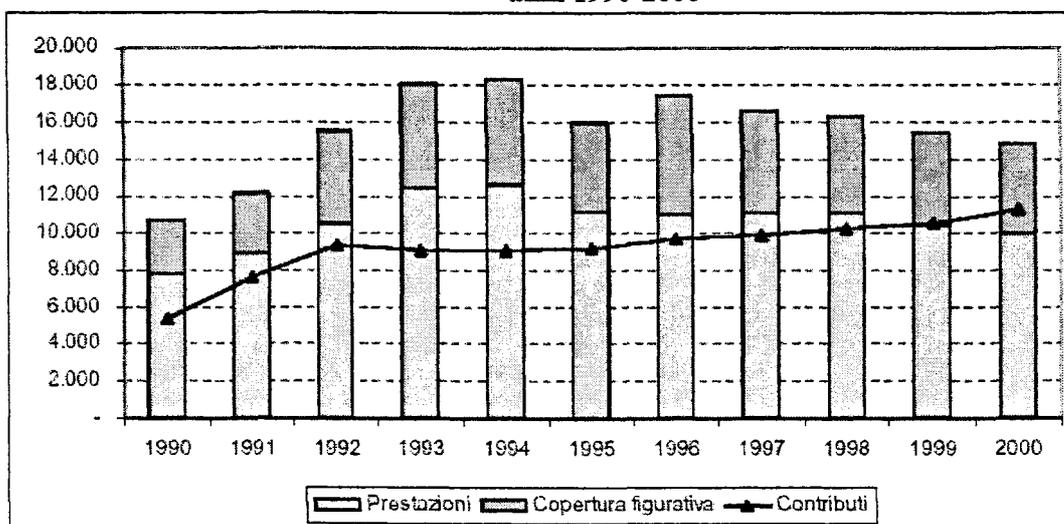
Dalla riforma si attendono, in sostanza, miglioramenti sul fronte del rapporto tra le prestazioni ed i contributi, tenendo presente che già si nota un miglioramento in questo rapporto, ferma restando la peculiarità delle indennità del settore agricolo le quali, come viene sottolineato nel *Libro bianco*, costituiscono delle vere e proprie forme di integrazione del reddito piuttosto che forme di copertura dal rischio della disoccupazione.

**Saldo fra prestazioni e contributi nei principali comparti settoriali degli ammortizzatori sociali**



Fonte: Libro bianco sul mercato del lavoro - dati INPS

**Spesa per ammortizzatori sociali e contributi a finanziamento degli stessi anni 1990-2000**



Fonte: Libro bianco sul mercato del lavoro - dati INPS

## 2. I lavori socialmente utili - L.S.U.

Per ciò che attiene alle caratteristiche dell'Istituto, si richiama quanto enunciato nella relazione sul rendiconto 2000, in ordine sia ai fini che, con esso, si intendevano originariamente perseguire, sia a quanto, in realtà è avvenuto<sup>4</sup>.

L'impianto del d.lgs. n. 81 del 2000 tendeva, infatti, 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*<sup>5</sup> ma il suo scopo principale era quello di favorire il c.d. *svuotamento* del bacino dei *lavori socialmente utili*, scelta questa propedeutica all'effettivo decollo dei *Lavori di pubblica utilità*<sup>6</sup>.

Per tale ragione, detta norma si fondava, in primo luogo, sull'individuazione di soggetti che non potevano più essere impiegati negli L.S.U.<sup>7</sup> e, quindi sulla cosiddetta "stabilizzazione" alla quale corrisponde l'uscita dal bacino degli L.S.U.<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup>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, 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.

<sup>5</sup> 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 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).

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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*:

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

In sostanza, nella passata relazione veniva sottolineato come le opzioni del d.lgs. n. 81 del 2000<sup>9</sup> fossero state messe in discussione per i successivi interventi operati con il d.l. n. 346 del 2000 e con la legge finanziaria per il 2001.

Le difficoltà che erano state paventate in relazione alla *fattibilità* di un'operazione estremamente complessa come quella del cosiddetto "svuotamento del bacino degli L.S.U.", hanno trovato conferma nella stessa adozione dei provvedimenti citati<sup>10</sup>.

Tale situazione è stata oggetto di riflessione nel "*Libro bianco sul mercato del lavoro*" pubblicato nel mese di ottobre 2001 ed è stata costantemente monitorata dall'Amministrazione.

Tenendo conto, dunque, di tutte le considerazioni che nella passata relazione sono state fatte sull'andamento di uno strumento che, pur non rientrando formalmente nella categoria degli "ammortizzatori sociali", è, perlomeno, assimilabile alla stessa, e delle riflessioni<sup>11</sup>, come

---

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.

<sup>8</sup>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.

<sup>9</sup>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, che, per quanto apprezzabile in quanto costituente un'inversione di tendenza rispetto alle logiche fino a quel momento perseguite, si è mostrata di difficile realizzabilità.

<sup>10</sup>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..

<sup>11</sup>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, al di là, 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.

quella. di particolare importanza, indicata, appare opportuno registrare che, mentre al 1 gennaio 2001 la platea globale degli L.S.U. era quantificabile in 82.000 unità di cui 20.000 appartenenti al *bacino nazionale*, al 31 dicembre 2001, si è riscontrata una diminuzione di 40.000 unità, con il completo azzeramento del *bacino nazionale*, l'azzeramento delle posizioni detenute dalle regioni Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia e province autonome di Trento e Bolzano (le quali per il 2002 non hanno chiesto alcun intervento del *Fondo per l'occupazione*)<sup>12</sup> ed un intervento irrisorio (pari a 21 unità complessive) per le regioni Lombardia, Valle d'Aosta ed Emilia Romagna.

Una situazione che, se da un lato appare in significativo movimento rispetto al periodo precedente, dell'altro, mostra uno *zoccolo duro* che sarà molto difficile erodere ulteriormente, riguardando il medesimo regioni con problemi occupazionali di grande rilievo (spicca, infatti, la quota di L.S.U. della Campania che è di 16.607 unità al 31 dicembre 2001).

Appare interessante rilevare che le fasce *problematiche* sono quelle dei possessori di un basso titolo di studio (65% del bacino LSU) e di età compresa tra i 25 ed i 44 anni (65%).

Per l'ultimo dato va tenuto presente che, nel triennio 1998-2001, si sono avuti 15.500 prepensionamenti (una delle opzioni previste dal d.lgs. n. 81 del 2000) che, costituiscono, per loro natura, la soluzione più facilmente praticabile per i soggetti con maggiore anzianità lavorativa.

Nella griglia delle opzioni che hanno favorito la *stabilizzazione* degli LSU, va riscontrata, per una quota rilevante, pari al 48%, l'assunzione diretta da parte dell'*Ente utilizzatore* -nelle due forme dell'*assunzione diretta* (38%) e della *collaborazione coordinata e continuativa* (10%) – e la ricollocazione presso imprese private (sono comprese le cooperative).

Ha certamente influito, nel *trend*, comunque apprezzabile, dell'operazione complessiva che ha riguardato gli LSU, l'agevolazione, concessa alle aziende che assumono LSU, analoga agli incentivi previsti per le imprese, ai sensi dell'art. 78, comma 6 della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria per il 2001), nonché quelle espressamente previste dal ricordato d.lgs. n. 81 del 2000.

Dovendo fare un bilancio dei *Lavori socialmente utili*, permane la convinzione del sostanziale fallimento dello strumento, nell'ottica delle *politiche attive*, come tali orientate all'*inserimento nel campo del lavoro*.

---

<sup>12</sup> Al quale sono imputate, tra gli altri interventi, le erogazioni che riguardano gli LSU e che costituisce oggetto di particolare attenzione nel volume di questa relazione dedicata all'*Auditing contabile-finanziario*.

In sostanza, tale strumento, come è stato sottolineato anche in passato, anche se non è stato inserito in questa categoria, ha svolto le funzioni di *ammortizzatore sociale* e solo in parte ha assicurato la copertura di effettive esigenze della collettività, non altrimenti soddisfatte.

### **3. I Servizi per l'impiego.**

I Servizi per l'impiego costituiscono lo strumento che a livello decentrato è chiamato a gestire gli strumenti di politica del lavoro, in un'ottica evidentemente diversa da quella eminentemente amministrativa che aveva caratterizzato l'epoca precedente all'applicazione del d.lgs. n. 469 del 1997.

In proposito, sia il *Rapporto di monitoraggio 2001-2* del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sia il monitoraggio realizzato dall'ISFOL, hanno posto in rilievo i progressi compiuti da queste strutture anche nella loro azione di sostegno dei Centri per l'impiego, mettendo anche in rilievo alcuni aspetti, come quello degli effetti indotti dall'applicazione del d.lgs. 181 del 2000, per quel che concerne la dichiarazione dello *status* di disoccupato ai fini dell'esperimento di misure *attive* indirizzate al perseguimento di opzioni lavorative.

Una conseguenza che si è avuta e che era forse impreveduta nella sua portata, è che, a causa dell'obbligo per il *disoccupato* di auto-certificare la sua immediata disponibilità al lavoro, si è constatata una contrazione delle iscrizioni nelle liste, anche se in molti casi è prevalsa una interpretazione secondo la quale tale obbligo non incombeva sugli iscritti alle vecchie liste di collocamento.

In realtà, tale situazione costituisce un riscontro della tendenza, invalsa in passato, di mantenere comunque l'iscrizione al collocamento e di accettare nel contempo occasioni di lavoro che oggi viene definito *sommerso*, mantenendo comunque aperta la porta a possibili occasioni fruibili per la posizione detenuta nella lista.

La nuova logica introdotta dal d.lgs. n. 181 del 2000, se intesa in un'applicazione che riguarda anche il vecchio *stock* del collocamento, non permette più tale comportamento.

Più correttamente, dunque, può dirsi che, ad una riduzione degli iscritti non può collegarsi una contrazione del mercato del lavoro, ma, semmai, la costruzione di liste diverse dal passato, che, una volta a regime, riguarderanno soggetti realmente interessati alle azioni di politica attiva poste in essere nei loro confronti.

### **4. La formazione professionale.**

Nell'ambito della formazione professionale, per la quale è prevista l'istituzione di un apposita *agenzia per la formazione e l'istruzione professionale*, ai sensi dell'art. 88 del d.lgs. n.

300 del 1999, va sottolineata, l'istituzione delle *Fondazioni per la formazione continua*, previste dalla legge n. 488 del 2000, che vanno a completare il disegno che fa della *formazione continua* il *collante* che permette al lavoratore di mantenersi adeguato alla competitività del mercato del lavoro e di evitare il rischio di marginalizzazione od espulsione, a causa dei periodi nei quali non ha un contratto di lavoro.

Dette fondazioni, ripartite per settori economici (industria, agricoltura, terziario ed artigianato) amministrano i *Fondi* corrispondenti in base ad accordi di categoria costituiscono l'evoluzione del Fondo.

Si ricorda che nelle passate relazioni si è fatto cenno, nell'ambito delle attività di sostegno al *lavoro temporaneo*<sup>13</sup>, alla *formazione continua* tesa, appunto, 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.

Altri interventi normativi di rilievo sono quelli relativi all' "Accreditamento delle sedi formative ed orientative", operato con il d.m. 25 maggio 2001, che configura una struttura territoriale in grado di erogare servizi formativi orientati all'occupazione, ed alla certificazione del sistema della formazione professionale, disciplinata dal d.m. 31 maggio 2001, in un'ottica modulare che individua tre diverse opzioni: la prima indirizzata ad un percorso formativo completo e come tale in grado di portare al conseguimento di una qualifica, la seconda limitata ad un percorso parziale e la terza diretta alla certificazione di competenze che comunque siano valutabili per l'accesso a titoli od ulteriori percorsi formativi.

Sotto il profilo finanziario, un'indicazione globale della spesa che ricomprende sia quella delle regioni che quella dello Stato e dell'apporto delle aziende, raggiunge, per il 2000, 14.368 miliardi di lire.

---

<sup>13</sup> 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 (esplicitamente previste all'art. 2).

**Spesa pubblica per la formazione professionale in Italia nel 1996, 1998 e 2000 (valori assoluti in miliardi di lire costanti 2000, composizioni e variazioni percentuali nei due bienni e nel quadriennio).**

Tipo di istituzione	1996		1998		2000		Variazioni percentuali negli anni		
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	1996/1998	1998/2000	1996/2000
Stato	6.416,9	54,2	7.332,0	54,4	7.021,0 (a)	48,9	+14,3	-4,2	+9,4
Ministero P.I.	5.848,5	49,4	6.324,5	46,9	6.871,0	47,8	+8,1	+8,6	+17,5
Ministero Lavoro	568,4	4,8	1.007,5	7,5	150,0	1,1	+77,2	-85,1	-73,6
Regioni	3.309,8	28,0	3.770,5	28,0	4.591,0(b)	32,0	+13,9	+21,8	+38,7
Enti locali	1.169,7	9,8	1.264,9	9,4	1.374,2	9,6	+8,1	+8,6	+17,5
Imprese	941,1	8,0	1.118,4	8,2	1.202,3	8,5	+18,8	+7,5	+27,8
<b>Totale</b>	<b>11.837,5</b>	<b>100,0</b>	<b>13.485,8</b>	<b>100,0</b>	<b>14.368,5</b>	<b>100,0</b>	<b>+13,9</b>	<b>+6,5</b>	<b>+21,4</b>

(a) A questo valore bisogna aggiungere i 180 mld di lire spesi per la formazione del personale delle amministrazioni centrali, non riportati in tabella perché non confrontabili con dati del 1996 e 1998.

(b) Desunto da bilanci di previsione

Fonte: stime Isfol su dati del Ministero della pubblica istruzione, Ministero del lavoro, Ministero del tesoro, Dipartimento della funzione pubblica, Regioni, Isfol eurostat e Inps.

## 5. La delega sul mercato del lavoro.

Si è già accennato all'A.S. n. 848, che riguarda il disegno di legge in materia di occupazione e mercato del lavoro.

Si tratta di un'area estremamente vasta che tocca i servizi per l'impiego, gli incentivi finanziari all'impiego, i contratti a contenuto formativo, gli ammortizzatori sociali, l'orario di lavoro, il part-time, le tipologie di lavoro atipico, le possibili modifiche della disciplina sugli effetti dei licenziamenti illegittimi, aspetto questo, di particolare attualità che tocca l'art. 18 dello Statuto di lavoratori (la legge n. 300 del 1970), la revisione della disciplina sull'arbitrato nelle controversie individuali di lavoro.

Inoltre, vengono trattati aspetti generali ma di grandissima importanza come gli strumenti di analisi e monitoraggio, la possibilità di introdurre una procedura facoltativa di certificazione dei rapporti di lavoro, che dovrebbe ridurre l'elevato tasso di conflittualità attualmente rilevabile.

Il disegno di legge, del quale si è data una traccia sintetica, si muove nel solco programmatico tracciato dal *Libro bianco sul lavoro*, al quale si è più volte fatto riferimento e concerne, in buona sostanza tutti profili dinamici del sistema lavoro.

## 6. Analisi finanziaria per funzioni-obiettivo.

L'analisi finanziaria basata sulla classificazione COFOG<sup>14</sup>, varata in sede OCSE, viene l'analisi viene elaborata fino alle funzioni-obiettivo di quarto livello<sup>15</sup>, ritenute più aderenti alle

<sup>14</sup> 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).

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, per alcune *funzioni* di grande incidenza finanziaria il rapporto sia vicino al 100%: *Rapporti con le parti sociali e le relazioni industriali* 256,6 mld su 260,6 corrispondenti al 98,5%.

*Misure per promuovere l'occupazione* presenta impegni totali per 14.042,2 mld su 14.330,2 di massa impegnabile, corrispondenti al 98%;

*Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse anche a seguito di calamità* 2.827 mld su 3006,3, corrispondenti al 94%;

*Sgravi contributivi per le aree depresse* 1.880,1 mld su 2.096,6, corrispondenti all'89,7%;

Per due funzioni *Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro* e *Pianificazione del mercato del lavoro* si verifica quella che viene definita "eccedenza" risultando impegnato (al 31 maggio 2002) un ammontare superiore alla massa impegnabile: *per la prima*: 560,8 mld su 557, con 16,8 miliardi di maggiori spese di competenza; *per la seconda*: 108,7 mld su 102,1 con maggiori spese di competenza per 10,46 miliardi.

<sup>15</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:

<b>Funzione obiettivo</b>	Centro di responsabilità
<b>Funzione obiettivo di 2° livello</b>	Macroaggregato
<b>Funzione obiettivo di 3° livello</b>	Unità previsionale di base

Per una sola funzione, *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro*, non si raggiunge il 50% di impegni, fermandosi questi al 43,4% della massa impegnabile con 40,3 mld su 92,2.

L'alto livello di impegni non sempre si traduce in attuazione dei progetti e, nel campo degli *incentivi all'occupazione* esiste ancora una forte rigidità che trova la sua espressione più evidente il problema del rapporto fra Lavori Socialmente Utili- L.S.U. e Lavori di Pubblica Utilità - L.P.U.<sup>16</sup> di cui si è parlato nelle precedenti relazioni e che ha sottolineato la difficoltà di variare la strategia in corso d'opera.

Le difficoltà incontrate nella *stabilizzazione* dei lavoratori socialmente utili ne sono un'ulteriore conferma.

Oltre a questi aspetti, si richiama la notazione della precedente relazione sulle procedure di erogazione che possono incidere negativamente sull'andamento dei pagamenti.

Si ribadisce l'esempio della 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.

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.

Va detto che hanno registrato una certa crescita le funzioni che attengono alla strategia ed alla pianificazione, mentre in passato si era rilevata la mancanza di effettiva progettualità.

Nel corso del 2001, nel campo del mercato del lavoro è stato infatti data priorità alla costruzione di una strategia, con il *Libro bianco sul mercato del lavoro*, ed è stata portata avanti un'azione di monitoraggio che è sfociata nei rapporti del Nucleo per il monitoraggio delle politiche del lavoro, in ultimo il 2001-2.

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, come nelle rilevazione sull'esercizio 2000, si notano gli andamenti differenziati di tre funzioni *Misure per promuovere l'occupazione*, *Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse anche a seguito di calamità* e *Sgravi contributivi*

---

<sup>16</sup> Problema questo che esiste in misura ancora maggiore per gli *ammortizzatori sociali*, come testimonia la difficoltà di varare la riforma del settore.

per le aree depresse , con un livello di impegni di assoluto rilievo, ma con un rapporto molto diverso tra pagamenti totali e massa spendibile.

La prima, infatti, con 14.125,7 mld su 17.473,8 , raggiunge l'80,8 %; la seconda con 2.393,5 mld su 6.535,3 solamente il 36,6%; la terza con 1.916,1 mld su 3.167,5 il 60,5%.

Un ulteriore approfondimento è quello consentito dal livello delle autorizzazioni di cassa che dovrebbero dare il segno della valutazione sulla reale fattibilità di un intervento.

Al riguardo, la funzione *Misure per promuovere l'occupazione* con 14.712,9 su 17.473,8 mostra un livello dell'84,2%, la funzione *Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse* con 3.272,7 su 6.535,3 del 50,1% e *Sgravi contributivi per le aree depresse* con 2.306,6 su 3.167,5 il 72,8%.

Dato per presupposto che ad un basso livello di autorizzazioni di cassa rispetto alla massa spendibile corrisponda un'attesa limitata sui risultati possibili, è su questa base che può costruirsi l'analisi dei pagamenti.

Al riguardo, la prima delle funzioni in esame indica pagamenti totali per 14.125,7 miliardi su 14.712,9 di autorizzazioni di cassa, raggiungendo quindi un livello del 96% , con un leggero smaltimento della massa residui preesistente(3.009 miliardi al 31 dicembre rispetto agli iniziali 3.281,6).

Diverso è l'andamento della seconda funzione, che raggiunge il 73,3% con pagamenti per 2.393,4 mld su 3.272,7, con residui finali ulteriormente aumentati (di più di 200 miliardi), in quanto, nonostante una forbice del 50% tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile, il livello dei pagamenti non è elevato.

La terza funzione mostra 1.916,1 mld di pagamenti su 2.306,6 di autorizzazioni di cassa e raggiunge dunque l'83% in questo rapporto, con residui finali per 707,5 mld, in forte diminuzione rispetto a quelli iniziali che ammontavano a 1.070,9 mld.

La funzione intermedia *Vigilanza, prevenzione e tutela...* nel rapporto tra i pagamenti totali e la massa spendibile (433 mld su 1.119,7) indica un 38,7%, basso, che, nel rapporto rettificato con l'autorizzazione di cassa (433 mld su 696,6) aumenta al 62,2%, ma anche se la situazione è decisamente migliorata nei confronti del precedente esercizio (dove non si raggiungeva il 30% in tale ultimo rapporto), rimane il grosso scostamento tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile, in un contesto di funzioni di grande rilievo che per essere assicurate dovrebbero utilizzare appieno le risorse finanziarie disponibili in bilancio.

Si è già detto prima di quelle che possono considerarsi le funzioni *strategiche* perché attengono al circuito della programmazione ed a quello del monitoraggio e dell'analisi dei risultati.

*Pianificazione del mercato del lavoro* con 108,13 mld di pagamenti mostra un'incidenza dell'87,3% sulla massa spendibile (123,8 mld) e del 93,7% sulle autorizzazioni di cassa (115,4 mld). I residui finali ammontano a 23,7 mld, in leggera diminuzione rispetto a quelli iniziali (26,3 mld).

Rispetto al passato esercizio<sup>17</sup>, la situazione è nettamente migliorata e più coerente con l'importanza della funzione.

L'altra funzione *strategica* "Rilevazione, analisi e monitoraggio..." presenta 21,7 mld di pagamenti, con un'incidenza del 18,9% sulla massa spendibile (114,7 mld) e del 39,4% sulle autorizzazioni di cassa (55 mld).

Si tratta di rapporti molto bassi e leggermente più alti rispetto all'esercizio 2000<sup>18</sup>; in considerazione dell'ulteriore aumento della massa-residui, che passa da 71,4 mld di residui iniziali a 89,8 di residui al 31 dicembre.

In questo caso, si riscontra un margine rilevante di risorse da destinare alle attività di rilevazione e monitoraggio. Si ricorda che ancora manca un'effettiva rete territoriale di rilevazione, nonostante gli *Osservatori regionali* dovessero essere da tempo a regime, non ancora è stata realizzata la connessione geografica del SIL-Sistema informativo lavoro (del quale si parla nella relazione sul ministero e che è costantemente all'attenzione della Corte dei conti) che deve costituire la *dorsale informativa* ed interattiva sul mercato del lavoro) ed, in ultimo, sono relativamente recenti i prodotti *autonomi* dell'amministrazione.

Molto diversa, ma di grandissimo rilievo per la gestione delle situazioni *cruciali* nel campo del lavoro, è la funzione *Rapporti con le parti sociali e le relazioni industriali*, che con 252,7 mld di pagamenti totali su 359,1 di massa spendibile, indica un livello del 65% (molto superiore al 10,6% del 2000), che sale all'87,2% (era solo il 13% nel 2000) nel rapporto pagamenti totali - autorizzazioni di cassa (252,7 mld su 289,9).

Si nota quindi un consistente miglioramento per questa funzione, rispetto alle considerazioni negative del passato.

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*.

<sup>17</sup> Infatti, *Pianificazione...* con 34,47 mld di pagamenti totali su 137,79 di massa spendibile, indicava nel 2000 un 25,0% che saliva di poco, nel rapporto pagamenti totali - autorizzazioni di cassa (34,47 su 135,22), fino al 25,5%.

<sup>18</sup> Nel 2000 risultavano 12,35 mld di pagamenti totali su 91,31 di massa spendibile, con un livello del 13,5% che saliva, nel rapporto pagamenti totali - autorizzazioni di cassa (12,35 su 37,54), fino al 32,9%.

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 11.594,1 mld su 11.746,2, corrispondenti al 98,7% (pressoché identico al 98,63% del 2000), 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 11.762 mld su 11.926,3) raggiunge il 96,6%.

L'andamento è dunque fisiologico, ma è anche la conseguenza degli *automatismi* procedurali che affrontano la situazione di *disagio sociale* nella tipica ottica degli *ammortizzatori sociali*, che, dopo l'unico intervento normativo concernente la ridefinizione dello *status* di "disoccupato", con il ricordato d.lgs. n. 181 del 2000, sono ora oggetto di un progetto di riforma complessiva, introdotto dal disegno di legge concernente la delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro (A.S. 848).

Per quanto attiene all'altra *funzione-obiettivo* di quarto livello: "Formazione e riqualificazione professionale", si richiama la sua rilevanza, nell'ambito delle *politiche attive del lavoro*, tenendo anche conto della posizione dell'Unione Europea dopo i Consigli Europei, in particolare quello di *Lisbona* e di quella, conseguente, espressa nei D.p.e.f. e nei Piani Nazionale per l'Occupazione 2000-1, e nel recentissimo per il 2002 e si ricorda, nel contempo, 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 del 1993.

Nei limiti indicati ne, è interessante notare come, sul fronte della *massa impegnabile*, il livello degli impegni totali (325,9 mld su 374,2) sia leggermente meno elevato rispetto a quello del 2000 (94%), raggiungendo l'87%, anche se la massa impegnabile è circa la metà di quella del 2000.

Il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile (412,9 mld su 903,8) con il 45,7% è più basso di quello del 2000 (47,9%) ed i residui totali con 479,2 mld, diminuiscono di poco rispetto agli iniziali 559,8.

Appare quindi evidente che nonostante la forte diminuzione delle risorse a disposizione sulla competenza, l'andamento della spesa non sia soddisfacente; ne costituisce conferma il livello dei pagamenti sulla competenza che raggiunge il 33,4% (115 mld su 343,9).

Non sembra quindi mantenuta l'accelerazione dei meccanismi di erogazione, riscontrata nello scorso esercizio e ritenuta in linea con l'esigenza di adeguatamente affrontare la nuova normativa comunitaria del F.S.E. (Reg. n. 1260 del 1999, 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>19</sup> ed a consentire l'*overbooking*<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Progetti che avevano anche origine diversa ma che vengono riconvertiti in progetti a finanziamento, totale o parziale, comunitario.

<sup>20</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.