

perseguimento degli obiettivi di rilancio dello sviluppo e dell'occupazione, in merito ai quali si riferisce nel successivo paragrafo.

3. Analisi e valutazioni in ordine a talune funzioni

Fatte queste premesse, in ordine alle tematiche generali oggetto delle predette direttive, si osserva quanto segue:

3.1 Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro.

Il decentramento alle regioni a statuto ordinario in tema di politiche del lavoro (per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e Bolzano il conferimento delle funzioni ed il trasferimento dei relativi beni e risorse dovranno essere disposti mediante apposite norme di attuazione degli statuti), realizza uno dei principali obiettivi della riforma dei servizi per l'impiego, attraverso la ricomposizione ad un unico livello istituzionale, quello regionale, di tutte le funzioni in materia di collocamento, formazione, orientamento, avviamento e politica attiva del lavoro che, per poter essere esercitate con successo, necessitano di una forte integrazione fra loro, rimanendo riservato allo Stato un ruolo generale di indirizzo e coordinamento.

L'attività della Direzione generale degli affari generali e del personale per l'attuazione del decentramento in parola ha riguardato nel 1998 anzitutto la predisposizione degli adempimenti necessari al trasferimento del personale delle strutture e degli uffici periferici del Ministero, alcuni dei quali verranno soppressi a decorrere dalla data di costituzione a livello provinciale dei Centri per l'impiego.

Trattasi del trasferimento del personale in servizio presso le Agenzie per l'impiego, assunti con contratto di diritto privato e del 70% di quello appartenente ai ruoli del Ministero in servizio presso le Direzioni regionali e provinciali del lavoro - Settore politiche del lavoro - e presso le Sezioni circoscrizionali per l'impiego e per il collocamento in agricoltura.

Il trasferimento dovrà, altresì, riguardare i beni e le risorse finanziarie e strumentali adibiti all'espletamento dei compiti e delle funzioni conferiti. Nell'ambito delle risorse strumentali è ricompreso il Sistema informativo lavoro (S.I.L.), costituito dalle strutture organizzative e dalle risorse hardware, software e di rete relative alle predette funzioni.

La maggior parte delle regioni ha provveduto con legge a disciplinare l'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti oggetto del decentramento (per le altre Regioni: Piemonte, Lombardia, Veneto, Umbria, Marche, Molise, Puglia e Lucania, ha provveduto lo Stato, in via sostitutiva, con il decreto legislativo n. 379/1998 citato). Il trasferimento da parte dello Stato alle regioni dei beni, delle risorse umane, finanziarie e strumentali ha però subito ritardi e rinvii, pregiudizievoli per il buon funzionamento delle strutture regionali, imputabili a vischiosità dei procedimenti.

Al riguardo è significativo il fatto che il D.P.C.M. 9 ottobre 1998 di individuazione delle risorse e dei beni statali, nonché delle modalità e procedure di trasferimento degli stessi alle regioni, per il quale erano previsti 120 giorni dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 469/1997 (9 gennaio 1998) sia stato pubblicato solo il 5 gennaio 1999 (G.U. n. 3) e che il termine per l'emanazione dei decreti di trasferimento delle risorse e dei beni alle regioni (originariamente prevista in otto mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo) sia stato dapprima spostato al 31.12.1998 e da ultimo al 30 giugno 1999 e nulla lascia presumere che tale termine sarà rispettato, nonostante il proposito enunciato anche nelle direttive. Ciò ovviamente non mancherà di ripercuotersi sugli effettivi tempi di messa a regime della riforma.

Relativamente alle risorse umane, il D.P.C.M. 9 ottobre 1998 fissa in 2.642 unità, pari al 30% del personale in servizio alle politiche del lavoro alla data della 30 giugno 1997, il contingente che dovrà permanere nei ruoli del Ministero e in 6.176 unità il contingente da ripartire tra le regioni, oltre il personale assunto con contratto di diritto privato presso le Agenzie regionali per l'impiego, il quale

viene interamente trasferito alle regioni di pertinenza. Circa 4.000 unità di personale interessate dal processo di decentramento sono state ammesse a frequentare corsi di formazione di base tecnico-professionale e di ricerca applicata avviati dalla Funzione pubblica nelle regioni Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sardegna e finanziate con risorse del Fondo sociale europeo.

E' da notare che parte delle 2.642 unità dovrà essere adibito alle ispezioni del lavoro ed alla conciliazione delle vertenze di lavoro presso le direzioni provinciali del lavoro, chiamate a rafforzare la vigilanza per la prevenzione e repressione del lavoro irregolare e sommerso, a svolgere accertamenti tecnici in materia di infortuni sul lavoro e attività di vigilanza in materia di sicurezza del lavoro e ad effettuare l'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione delle controversie del lavoro nel settore pubblico e privato in virtù del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80. Per sopperire alla esigenze derivanti da tali nuovi compiti, il Ministero è stato autorizzato dalla Funzione Pubblica ad assumere circa mille unità, di cui 300 in riferimento all'art. 39, comma 6 della legge n. 449/1997 e la restante parte in relazione alla mancata attivazione del procedimento previsto dal regolamento di attuazione del comma 7 del citato art. 39 della legge n. 449/1997 (D.P.R. 24 giugno n. 255 in G.U. n. 177 del 31 luglio 1998) recante disciplina per il passaggio di personale delle amministrazioni dello Stato al servizio ispettivo presso le direzioni provinciali e regionali del Ministero del lavoro.

Sia per l'assunzione delle 300 unità previste dal comma 6 del ripetuto art. 30, sia per l'assunzione delle restanti 700 unità circa autorizzate, sono stati utilizzati gli idonei di precedenti concorsi.

Relativamente alle risorse finanziarie da trasferire, sono ancora in corso accertamenti per la determinazione delle varie tipologie di oneri per il personale sostenute nell'anno 1997, mentre per quel che concerne le risorse strumentali, l'Amministrazione ha fatto conoscere che è in via di definizione l'inventario dei

beni mobili e degli arredi da trasferire e che per l'eventuale subentro nei contratti di locazione delle sedi dei soppressi uffici periferici le regioni sono state invitate a palesare il loro intendimento, (per la soluzione delle questioni che dovessero insorgere al riguardo, sono state istituite apposite commissioni paritetiche).

In vista del riassetto dei compiti istituzionali, l'Amministrazione avrebbe allo studio dei nuovi modelli organizzatori per le strutture centrali e periferiche.

In tale quadro, di particolare interesse è l'indagine svolta dalla Corte in sede di controllo sulla gestione ed approvata con la deliberazione della Sezione del controllo nell'adunanza del 20/4/1999, sulle Agenzie dell'Impiego.

Tale indagine, che ha avuto inizialmente come periodo di riferimento l'esercizio 1995 e che, per quel che concerne l'osservazione e la valutazione delle attività svolte ha riguardato anche gli esercizi 1996 e 1997, ha dovuto nell'anno 1998 subire un processo di rimodulazione, quanto all'estensione temporale dell'indagine stessa, proprio a causa dell'evoluzione del quadro legislativo relativo alla struttura organizzativa del Ministero, interessata dapprima dall'unificazione degli uffici periferici (Ispettorati ed Uffici del lavoro regionali e provinciali) disposta dall'art. 1 della legge n. 537/1993 e da ultimo dalla legge 15/3/1997, n. 59, recante delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, delega attuata in parte dal decreto legislativo 31/3/1998, n. 112 e soprattutto con il decreto legislativo 23/12/1997, n. 469 con il quale si è proceduto al conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro.

Sono state espresse valutazioni critiche in tale contesto, sia sotto il profilo gestionale e della legittimità di talune specifiche azioni, sia sul difficile passaggio al nuovo sistema, nonché sulla carenza di una istanza di coordinamento che, all'epoca, appariva incongruo individuare a livello sovraordinato in sede di amministrazione statale centrale, e, nel contempo si è sottolineata l'esigenza di evitare di disperdere l'esperienza acquisita e le professionalità che, in ogni caso,

hanno permesso di mostrare la possibile ricerca di nuove che hanno di fronte quella zona ancora vuota che distanzia la formazione scolastica dalla formazione finalizzata all'occupazione e che costituisce l'attuale scommessa che dovrà portare ad una rimeditazione di tutto il sistema della formazione professionale.

3.2 Il sistema informativo lavoro (S.I.L.).

Il Ministero, nell'ambito del programma di potenziamento dei suoi servizi mediante la realizzazione di un sistema informativo integrato per l'intero territorio nazionale, previsto dalla legge n. 56/87, aveva avviato l'attuazione di un progetto di informatizzazione denominato originariamente Teleporto e successivamente S.I.L. - Sistema Informativo Lavoro.

A tal fine erano stati stipulati, previo parere favorevole del Consiglio di Stato, undici contratti con otto società aventi tutti ad oggetto la fornitura di beni e servizi previsti nel progetto.

L'Amministrazione, a seguito di una verifica operata da apposita Commissione Tecnica (Commissione strategica) costituita nel 1991, ha profondamente rivisto il progetto originario, sia per quanto attiene l'architettura fisica e di rete, sia con riguardo alle componenti applicative del sistema, facendo emergere con chiarezza il fallimento di un progetto eccessivamente ambizioso se rapportato alla struttura amministrativa allora esistente, non ancora in grado di recepire un processo di innovazione tecnologica di così ampia portata.

In ordine al citato insuccesso del progetto sono inoltre rilevanti le considerazioni espresse da questa Corte in occasione della delibera della Sezione del Controllo n. 172/96 relativamente alla "insufficiente ed imprecisa definizione tecnico-progettuale iniziale dell'intera architettura del sistema Teleporto".

Nell'aprile 1996 l'Amministrazione con l'ausilio di un gruppo di esperti - vi hanno partecipato anche esperti esterni segnalati dall'Aipa - ha elaborato un nuovo studio di fattibilità (studio per l'automazione del sistema informativo delle unità del Ministero del Lavoro allegato al piano triennale 97/99), la cui concreta

attuazione ha preso l'avvio a partire dal maggio 1996, secondo le previsioni del piano. Al gruppo di esperti è stato affidato in particolare il compito di analizzare la situazione esistente e proporre una soluzione in grado di rilanciare il processo di automazione recuperando il più possibile le dotazioni esistenti o in via di acquisizione.

Gli sforzi dell'amministrazione sono stati diretti in particolare al potenziamento dell'infrastruttura tecnologica degli Uffici periferici, al fine di realizzare un sistema unitario di raccolta/gestione/elaborazione dei dati dei lavoratori e delle aziende comune a tutti gli Uffici centrali e periferici utilizzabile, sia per la gestione dell'attività amministrativa e dei servizi, sia a supporto dei processi decisionali.

Quanto appena evidenziato si inquadra nel processo di riorganizzazione dell'Amministrazione iniziato con la riunificazione degli Uffici del lavoro e degli Ispettorati del lavoro sia a livello regionale che provinciale (Regolamento Ministeriale 7.11.96, n. 87 e Decreto Direttoriale del 20.3.97) e continuato con l'entrata in vigore della legge-delega n. 59/97 che ha previsto il conferimento alle regioni ed agli enti locali di buona parte delle funzioni in materia di mercato del lavoro, sebbene in un ambito di rafforzamento delle funzioni di indirizzo politico, coordinamento e controllo da parte dell'Amministrazione statale.

Il Decreto legislativo n. 469/97, contenente una puntuale disciplina del S.I.L. coerente con l'originaria impostazione logica e funzionale dello stesso, conferma nelle sue disposizioni l'esigenza che la conduzione coordinata del sistema informativo venga, a causa della valenza strategica da esso rivestita, mantenuta tra le funzioni statali scongiurando la frammentazione in microsistemi regionali non comunicanti tra di loro e con il sistema nazionale.

A tale proposito l'esigenza che il processo di informatizzazione si avvalga di una articolata rete di servizi informatizzati integrati nelle funzioni, collegati tra di loro in via telematica ed aperti alla connessione con altri sistemi informativi è

dettata dalla necessità di armonizzare il S.I.L. con la costituenda Rete unitaria della P.A.

Il Decreto legislativo n. 469/1997, tra le funzioni ed i compiti spettanti allo Stato annovera la conduzione coordinata ed integrata del Sistema Informativo Lavoro, a motivo del ruolo ad esso riconosciuto di strumento per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo. Ai fini della operatività del sistema è previsto per tutti i soggetti che operano nel mercato del lavoro (Ministero, regioni, enti locali, agenzie di lavoro interinale e di intermediazione) l'obbligo di connessione e di scambio dei dati, specie di quelli relativi alla ricerca di personale e di impiego. L'accesso alle banche dati ed ai servizi di rete è esteso a tutte le componenti, pubbliche e private, del sistema.

Attraverso il funzionamento di una estesa ed integrata rete telematica, potrà venire potenziato il ruolo attivo dei servizi all'impiego, che potranno giovare della tempestiva conoscenza delle occasioni di lavoro offerte e degli squilibri quali - quantitativi del mercato del lavoro ai fini di più mirate politiche attive e di formazione professionale.

L'impianto normativo riguardante il S.I.L. contempera l'interesse pubblico alla diffusione più ampia possibile delle occasioni di lavoro ed alla conoscenza delle criticità del mercato del lavoro e l'interesse privato a svolgere, in regime di sana concorrenza, qualificate attività di ricerca e selezione del personale, evitando che il sistema informativo si segmenti in tanti sottosistemi fra loro non comunicanti, con conseguenze assai negative in termini di duplicazione di archivi, di disallineamento dei dati e di scarsa circolazione delle informazioni.

Le recenti modifiche istituzionali hanno richiesto alcune modifiche del progetto originario, sulla base di un aggiornamento dello studio di fattibilità redatto nel 1996, ancor oggetto di una compiuta verifica da parte dell'Aipa, ma che sostanzialmente hanno mantenuto fermo l'impianto architettuale agendo prevalentemente sul piano delle forniture in termini quantitativi ma soprattutto in

termini di priorità degli acquisti. Pertanto il sistema a regime dovrebbe essere costituito dalle seguenti componenti.

- Sistema elaborativo centrale (CED)
- Una rete di collegamento geografica (WAN)
- Hardware e software per circa 700 reti locali (LAN)
- Circa 8.000 workstation collegate in rete
- Circa 1.000 licenze server per il software e di gestione di database
- Circa 8.000 licenze software di produttività individuale
- software per tutte le funzioni centrali e periferiche
- Centro operativo di supporto e controllo per la periferia.

I benefici che potranno derivare da un efficiente sistema informativo così integrato vanno dalla riduzione dei tempi di erogazione dei servizi, all'arricchimento delle basi informative circa attitudini, propensioni e reale disponibilità al lavoro, al costante monitoraggio del mercato del lavoro, alla possibilità di una piena integrazione delle attività di orientamento, formazione ed avviamento al lavoro, alla fornitura diretta all'utenza di servizi personalizzati di consulenza ed orientamento, alla possibilità di verifica dei risultati conseguiti con le politiche dell'impiego, alle analisi previsionali del mercato del lavoro.

Il conseguimento di tali obiettivi dipende, tuttavia, non soltanto dalle scelte di natura tecnologica, ma anche e principalmente dalla idoneità delle strutture tecnico-organizzative che saranno messe in campo, richiedenti ampi processi di formazione e di aggiornamento continuo del personale addetto.

3.3 L'occupazione

Il 1998 ha segnato, rispetto all'anno precedente, un lieve incremento degli occupati (+109.000 unità), dovuto alle nuove misure di intervento adottate con la legge n. 196/1997 e con il provvedimento collegato alla legge finanziaria 1998.

Il fenomeno della crescita occupazionale ha riguardato, sia le regioni del contro-nord, sia quelle del Mezzogiorno. Gli incrementi più consistenti si sono verificati nel Nord-ovest (+65.000) e nel Mezzogiorno (+36.000), mentre quelli

avutisi nel Nord-est e nel Centro sono stati soltanto 4.000 per ciascuna ripartizione geografica.

Avuto riguardo al sesso, il maggior accesso al lavoro ha interessato essenzialmente le donne comprese nelle fasce di età tra i 25 e i 54 anni (+134.000), mentre per i maschi si è registrata una diminuzione nell'occupazione pari a 25.000 unità.

I settori interessati da tale fenomeno sono stati essenzialmente quelli del terziario (servizi, commercio ed intermediazione finanziaria). Per le assunzioni si è fatto ricorso ai rapporti a termine o a tempo parziale, che rappresentano le tipologie contrattuali più flessibili introdotte dalla legge n. 196/1997 (c.d. Pacchetto Treu). La quasi totalità dei nuovi assunti è in possesso di un titolo di studio di scuola media superiore; il che sta ad indicare che livelli maggiori di istruzione sono associati a maggiori tassi di ingresso nella forza lavoro, specie se accompagnati da adeguata formazione professionale di base e che l'alto tasso di disoccupazione giovanile, ossia dei giovani in cerca di prima occupazione, si collega in gran parte con una scarsa capacità formativa e di orientamento del sistema scolastico.

Nello stesso anno il numero delle persone in cerca di occupazione, nonostante la lieve crescita occupazionale, è aumentato da 2.805.000 dell'anno precedente a 2.837.000 (+32.000).

Il tasso di disoccupazione si è attestato nel complesso al 12,3%; percentuale questa che è identica a quella avutasi nel '97. La sua distribuzione per area geografica varia dal 7,1% del Nord-ovest, al 5,3% del Nord-est, al 10,0% del Centro, al 22,8% del Mezzogiorno. Le aliquote più alte si riferiscono alle donne (dato nazionale pari al 16,8) e per quanto attiene alle classi di età, le più penalizzate sono quelle dai 15 ai 24 anni, sia per i maschi che per le femmine.

Le misure legislative recentemente adottate, concretatesi nell'estensione dell'uso dei contratti a tempo determinato - prima consentiti, in sostanza, solo per categorie di lavoro stagionali - nella operatività del lavoro interinale, delle borse

di lavoro, del part-time, dei lavori di pubblica utilità e nella riforma dell'apprendistato, consistente principalmente nell'incremento del contenuto formativo di tali contratti - finora utilizzati essenzialmente per ridurre le remunerazioni d'ingresso e gli oneri contributivi -, costituiscono validi strumenti per migliorare la flessibilità del mercato del lavoro, alla cui applicazione esclusivamente si deve il lieve miglioramento occupazionale suddetto.

Si calcola³ che il 35,9% dei soggetti entrati nell'occupazione dipendente ha avuto un rapporto di lavoro di natura temporanea e che il 19,8% dei nuovi ingressi nel lavoro è avvenuto a tempo parziale (trattasi dei primi risultati del processo di flessibilizzazione dei rapporti di lavoro per consentire alle imprese di rispondere ai mutamenti della domanda e di recuperare competitività).

I contratti relativi agli apprendisti sono stati nel '98 n. 422.664 (contro i n. 393.138 del '97), mentre i contratti di formazione e lavoro (nel '98 n. 263.978) sono diminuiti del 6,4% rispetto all'anno precedente in cui furono n. 281.045. Gli ammessi ai tirocini e stages sono stati, nei primi nove mesi del '98, n. 27.733 ed i giovani inseriti nei piani di inserimento professionale sono stati, nei primi dieci mesi del '98, n. 18.639⁴. Sia tali piani di inserimento, sia le forme di rapporto a carattere transitorio (part-time, apprendistato, contratti di formazione e lavoro) necessitano, peraltro, di rilevanti interventi di formazione continua rivolti a tali soggetti al fine di rafforzarne la qualificazione e con essa accrescere le probabilità di ingresso nel lavoro o di rapporti di lavoro più stabili.

Altre misure, quali un maggiore sostegno alla mobilità del lavoro tra regioni e tra settori, una incisiva riforma del sistema scolastico, che sia in grado di assicurare nei giovani le competenze e le qualificazioni richieste dal mercato del lavoro, specie nell'attuale momento di rapido sviluppo della tecnologia, la ulteriore semplificazione delle normative sulle assunzioni e sui licenziamenti,

³ V. ISFOL Rapporto 1998 formazione e occupazione in Italia e in Europa.

⁴ Dati risultanti dalle elaborazioni dell'Osservatorio del mercato del lavoro.

l'allentamento di vincoli di carattere burocratico gravanti su talune attività, l'alleggerimento del carico fiscale complessivo sul lavoro possono offrire altre prospettive di crescita occupazionale ed un miglioramento del mercato del lavoro.

Lo stesso lavoro interinale, che al suo debutto ha potuto coinvolgere non più di due - tremila persone al giorno⁵ potrebbe ricevere notevole impulso se, come già operato con l'accordo interconfederale del 16 aprile 1998 per i c.d. picchi produttivi, potranno essere eliminati altri impedimenti di carattere burocratico-sindacale, che ne frenano l'espansione.

Per quanto concerne le aree svantaggiate del Meridione, nel corso del 1998 sono stati approvati i primi dodici patti territoriali (Enna, Siracusa, Lecce, Benevento, Vibo Valentia, Brindisi, Caserta, Madonie, Nuoro, Palermo, Caltanissetta e Napoli - Miglio d'oro), finanziati per circa 170 miliardi, mentre per altri ventiquattro sono in corso le procedure per il relativo finanziamento, ammontante a 1.514 miliardi, di cui 1.199 per iniziative imprenditoriali e 315 per infrastrutture.

Da tali patti territoriali dovrebbe derivare un incremento di occupazione per circa 14.000 unità. Altri nove patti territoriali per l'occupazione sono stati approvati con decisione della Commissione dell'Unione Europea, cui si aggiunge quello pluriregionale denominato "Appennino centrale". Nell'ambito della programmazione negoziata, i patti territoriali nascono da accordi fra enti locali, altri soggetti pubblici, rappresentanze delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessati, per l'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale nei settori dell'industria, dei servizi, del turismo, dell'agroindustria e degli apparati infrastrutturali.

Altro strumento - anch'esso previsto, come il precedente, dalla legge n. 662/1997 collegata alla finanziaria 1998 - di intervento nelle aree a basso

⁵ Fonte: ISFOL: Il lavoro in Italia: profilo, percorsi, politiche.

sviluppo e con maggiore tensione occupazionale sono i contratti d'area, operativi nelle zone di Crotone, Manfredonia e Torrese-Stabiese.

In base alla reale loro attuazione, non sembra che né i patti territoriali, né i contratti d'area possano considerarsi efficaci strumenti di politica attiva del lavoro, anche se prevedono finanziamenti per interventi formativi finalizzati alle iniziative di reindustrializzazione nelle aree da essi interessate (trattasi infatti solo di alcune migliaia di disoccupati, la maggioranza dei quali da inserire in posti di lavoro previsti dai progetti di sviluppo locale)⁶. Una esatta quantificazione degli incrementi occupazionali derivanti dalla iniziative anzidette non si appalesa possibile, così come è incerta la valutazione degli effetti connessi alla proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali per il Mezzogiorno, agli sgravi contributivi ed alle agevolazioni fiscali previsti dalla legge n. 448/1998, rispettivamente per i giovani che avviino un'attività di lavoro autonomo e per le piccole e medie imprese ubicate nei territori confinanti con le aree dell'obiettivo 1 in cui il tasso di disoccupazione sia superiore alla media nazionale, alla velocizzazione degli investimenti pubblici resa possibile dalle disposizioni contenute nel collegato ordinamentale alla legge finanziaria 1999 (legge maggio 1999, n. ...).

3.4 Cooperazione.

L'art. 20 della legge 31 gennaio 1992 n. 59, relativo alla soppressione della gestione fuori bilancio del Ministero del lavoro e della previdenza sociale preordinata all'attività di ispezione delle cooperative, stabilisce che alle spese per l'esercizio della vigilanza sulle cooperative da parte del Ministero anzidetto si provvede a carico degli stanziamenti degli appositi capitoli di bilancio, alimentati con il gettito dei contributi dovuti dalle cooperative, nonché con la quota di utili, pari al 3%, dovuta al Ministero dalle società cooperative e loro consorzi non aderenti alle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del

⁶ ISFOL - Il lavoro in Italia citato.

movimento cooperativo riconosciute (le società cooperative e loro consorzi aderenti a dette associazioni destinano, invece, la quota di utili di cui si tratta ai fondi mutualistici, costituiti dalle medesime associazioni, aventi come scopo sociale la promozione ed il finanziamento di nuove imprese e di iniziative di sviluppo della cooperazione, con preferenza per i programmi diretti all'innovazione tecnologica, all'incremento dell'occupazione ed allo sviluppo del Mezzogiorno.

Per la realizzazione dei propri fini, i fondi in questione possono promuovere la costituzione di società cooperative o di loro consorzi, nonché assumere partecipazioni in società cooperative, o in società da queste controllate, finanziare specifici programmi di sviluppo di società cooperative o di loro consorzi, organizzare o gestire corsi di formazione professionale del personale dirigente amministrativo o tecnico del settore della cooperazione, promuovere studi e ricerche su temi economici e sociali di rilevante interesse per il movimento cooperativo.

Le somme affluite nel 1998 al capitolo di entrata n. 3666, ammontanti a circa 17 miliardi, sono state così riassegnate: mld. 6,3 al cap. 4033 concernente “spese relative alla vigilanza sulle cooperative e loro consorzi, nonché sugli enti mutualistici, ecc...”, mld. 0,2 al cap. 4034 riguardante “spese relative alla tenuta dell'albo nazionale delle società cooperative edilizie di abitazione e loro consorzi, ecc...” e 10,6 miliardi al cap. 4101 relativo a “iniziative a favore delle attività di promozione e di sviluppo della cooperazione, ecc...”.

Per quanto attiene all'attività di vigilanza di competenza del Ministero, essa si è concretata in 15.500 ispezioni ordinarie eseguite dalle Direzioni provinciali del lavoro nei confronti delle società cooperative non aderenti alle Associazioni nazionali riconosciute, situate nelle regioni a statuto ordinario e nella regione Sardegna, mentre le ispezioni straordinarie, relative sia alle cooperative aderenti alle Associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, sia a quelle non aderenti, sono state nel '98 n. 255.

E', infatti, da sottolineare che, in base all'art. 3 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, "le ispezioni ordinarie sono eseguite di regola dalle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo regolarmente riconosciute, a mezzo di revisori ovvero di esperti da esse designati".... "Le ispezioni straordinarie sono eseguite dai funzionari del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e uffici periferici dipendenti...".

Sul cap. 4033 hanno fatto carico gli oneri per l'organizzazione di 26 corsi di aggiornamento e perfezionamento per ispettori di società cooperative, con la partecipazione di 383 unità, i rimborsi spese agli ispettori, le spese per notifica e riscossione dei contributi, i compensi e rimborsi spese ai commissari liquidatori, le spese di funzionamento delle Commissioni provinciali di vigilanza, i rimborsi dei contributi erroneamente versati.

Gli impegni assunti in conto competenza sono stati pari a mld. 6.3 e le somme complessivamente pagate sono risultate pari a mld. 8.2, di cui mld. 2.1 in conto competenza e 6,8 mld. in conto residui.

Il cap. 4032 si riferisce alle "spese per iniziative a favore dello sviluppo della cooperazione e la diffusione dei principi cooperativi, ecc..".

In base all'art. 19 della legge 17 febbraio 1971, n. 127, spetta al Ministero assumere iniziative intese a favorire: a) lo sviluppo della cooperazione; b) la diffusione dei principi cooperativi, anche attraverso corsi per operatori; c) la qualificazione professionale dei dirigenti di cooperative.

Le iniziative di cui alle lettere a) e c) sono attuate, secondo il disposto della richiamata norma, "per il tramite" delle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, mentre quelle di cui alla lett. b) sono attuate "con la collaborazione" delle predette associazioni.

Queste ultime iniziative nel '98 hanno riguardato spese per l'allestimento di stand per la cooperazione in talune fiere di rilevanza nazionale con impegni per

circa 0,4 miliardi di lire, laddove per le iniziative di cui alle lettere a) e c) gli impegni in conto competenza sono stati pari a mld. 9,3.

Il cap. 4101 è destinato alla promozione ed al finanziamento di nuove imprese e di iniziative di sviluppo della cooperazione, con preferenza per i programmi diretti all'innovazione tecnologica, all'incremento dell'occupazione e allo sviluppo del Mezzogiorno (art. 11 L. 59/92).

Gli impegni assunti a carico del predetto capitolo sono stati pari a mld. 14,2, di cui 10,6 sugli stanziamenti di competenza e 3,6 sui residui di stanziamento.

Essi hanno riguardato il finanziamento di n. 63 progetti presentati, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 59/92, da imprese cooperative non aderenti alle associazioni nazionali.

In merito alla scarsa rilevanza delle funzioni esercitate dall'Amministrazione nel settore delle politiche per la cooperazione, a motivo del fatto che la legge n. 127/1971 (art. 19) assegna alle associazioni nazionali di rappresentanza e tutela del movimento cooperativo l'esercizio di compiti di rilievo pubblico - tra cui l'attività ispettiva - con utilizzo anche di risorse provenienti dal bilancio dello Stato, è stato ripetutamente posto l'accento nelle relazioni degli anni precedenti.

Infatti, è emerso dall'indagine della Corte in sede di controllo sulla gestione, che non può considerarsi un esempio di ottimale gestione, non solamente la condotta dell'Amministrazione, ma anche quella delle Associazioni e che tale situazione mette in forte discussione la validità dello strumento della Legge n. 127/97.

Al riguardo merita di essere focalizzata la circostanza che, l'inesistenza del monitoraggio delle iniziative, determina un circuito vizioso: la mancata valutazione del prodotto finale non permette un incremento valutativo della programmazione per il successivo esercizio e la valutazione dei progetti è

anch'essa limitata dal carente background dei prodotti preesistenti e tale fenomenologia tende a ripetersi anche nel periodo successivo.

In tale contesto è difficile rilevare dei reali progressi o, perlomeno, si discute sulla loro effettività, e certamente i ritardi nella programmazione ancor rilevati all'inizio di questo esercizio non sono un sintomo positivo, e dovrà al riguardo verificarsi se, almeno per l'esercizio '99, il circuito possa riprendere una sua virtuosità.

Va dunque chiamata in causa l'organizzazione, sia dell'Amministrazione, sia delle Associazioni; organizzazione che è apparsa maggiormente tesa a gestire la rendicontazione, piuttosto che le fasi "vive" del procedimento.

E per quanto attiene alla predetta rendicontazione deve sottolinearsi come questa non dovesse consistere in una mera sistemazione di documentazione contabile, ma recare al suo interno una valutazione critica delle attività svolte, prima da parte delle Associazioni e dopo da parte dell'Amministrazione; ma si è abbondantemente detto della pressoché assoluta mancanza di tale attenzione in questo contesto procedimentale, il quale del resto è la sede propria di tali attività. Le erogazioni sono comunque avvenute senza una valutazione critica delle attività, o quantomeno questo non traspare dalla documentazione e nemmeno dalle dichiarazioni dell'Amministrazione. Infatti la gestione di una attività di contribuzione di parte pubblica, che comporta erogazioni finanziarie, deve trovare un riscontro nei risultati ottenuti, i quali devono, a loro volta, rapportarsi agli obiettivi indicati dalla norma. Il fatto è che tale riscontro non è avvenuto, sia sul piano dei risultati, sia su quello degli obiettivi. Appare congruo dunque ritenere che l'azione condotta non sia stata né efficiente né efficace.

Nel rilevare che per la finalità di cui alla lett. c) del menzionato art. 19 (qualificazione professionale dei dirigenti di cooperative), relativamente alle cooperative associate, dovrebbero provvedere i fondi mutualistici di cui all'art.