

definitiva degli andamenti della spesa - ad altre fonti ufficiali⁶; dall'altro l'utilità di superare la disarticolazione in gruppi e classi, poco significativa nel settore per focalizzare l'analisi delle risultanze del rendiconto statale, che pure continuano a rivestire, nell'evoluzione verso il c.d. federalismo fiscale, un significativo rilievo, sulle nuove f.o. di 4 livello.

Una particolare attenzione viene dedicata alle politiche dell'occupazione, ricomprese nella citata div. 10, ma che richiedono, alla luce dei documenti programmatici e delle iniziative normative ed amministrative assunte, uno specifico approfondimento. Esse si innestano, come è noto, in un più ampio contesto programmatico, rappresentato dal "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione" e dai documenti collegati.

La centralità delle politiche per lo sviluppo e l'occupazione nei programmi governativi e nei principali documenti programmatici trova infatti ulteriore momento di composizione e definizione strategica nel "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione" coinvolgente le parti sociali e le Autonomie. L'esigenza di un coinvolgimento pieno delle realtà territoriali e sociali nella definizione delle linee strategiche dello sviluppo si innesta in una più ampia evoluzione dei processi normativi, di bilancio e pianificatori - oggi ulteriormente visibili nella costruzione ed attuazione del "Patto di stabilità e crescita"⁷ - sospinti in particolare dagli obiettivi e da vincoli posti dall'adesione all'U.E. Questi avevano già portato il 23 luglio 1993 alla sigla del protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo, integrato successivamente dal protocollo d'intesa sul lavoro pubblico del marzo 1997. La stretta connessione con le politiche di bilancio è confermata in tali documenti dagli obiettivi di conseguimento di un tasso di inflazione in linea con la "media dei Paesi comunitari economicamente più virtuosi", di riduzione del debito e del deficit dello Stato e di stabilità valutaria".

⁶ In particolare la Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

⁷ Art. 28 legge n. 448 del 1998; art. 30 legge n. 488 del 1999 (finanziarie per il 1999 ed il 2000).

Il "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione" del 22 dicembre 1998, che segue il "Patto del lavoro" siglato nel settembre 1996, rappresenta dunque un'ulteriore tappa ed attualizzazione di un complesso processo programmatico fondato su modelli, metodi e procedure concertative per la individuazione di obiettivi e responsabilità riscontrabili ai diversi livelli di governo, alla cui formalizzazione sono coerenti le stesse scansioni procedurali. Il documento, che comprende un protocollo sulla partecipazione delle Regioni delle Province e dei Comuni all'attuazione del Patto sociale, è stato infatti recepito dal Parlamento con risoluzione di maggioranza della Camera dei deputati (14 gennaio 1999) nonché sottoposto a verifica semestrale con le *Parti sociali e le autonomie* nella sede del CNEL in apposita sessione.

La stretta connessione con i vincoli e gli obiettivi verso l'Unione, è testimoniata dai documenti presentati dal Governo italiano alla Commissione UE: il piano d'azione per l'occupazione 1998 (15 aprile) ed il piano d'azione nazionale per l'occupazione 1999 (21 maggio) anch'essi frutto di concertazione con le parti sociali, che individuano linee di azione concordate con gli altri Paesi dell'Unione e aggregate su 4 filoni fondamentali (occupabilità, imprenditorialità, adattabilità, solidarietà). Tali momenti rappresentano la esplicitazione a livello comunitario di obiettivi e azioni (la cui verifica periodica spetta all'U.E.) da porre in essere negli anni di riferimento, ponendosi in una strategia pluriennale da raccordare con il D.p.e.f., con il Piano pluriennale delle Attività (*master plan*) e con la programmazione dei fondi comunitari 2000-2006, in una logica di sequenzialità programmatica in parte recepita anche nell'art. 2 della legge n. 208 del 1999⁸.

Il filo conduttore di questi documenti è ravvisabile nella convinzione che gli obiettivi di sviluppo economico e di crescita occupazionale debbano essere perseguiti con il coinvolgimento coordinato e la partecipazione attiva di tutti i

⁸ La norma prevede che in occasione della presentazione del Programma di stabilità agli organismi dell'Unione europea il Governo presenti al Parlamento una nota informativa che motivi, attraverso un adeguato corredo documentativo, le eventuali nuove previsioni degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica che si discostino da quelle contenute nel documento di programmazione economico-

livelli di governo (sovranazionale, nazionale, regionale e locale) sia per mantenere sotto controllo le variabili micro e macro economiche direttamente coinvolte, che per assicurarne la compatibilità strategica con le linee di sviluppo. Le strategie accolte nel documento si fondano infatti sulla ulteriore affermazione del ruolo della crescita dell'occupazione come funzione dello sviluppo del sistema produttivo (cfr. § 3.47 patto sociale); gli obiettivi di risanamento finanziario appaiono dunque in tale ottica intesi in termini non conflittuali, ma sinergici rispetto alla complessiva crescita del sistema.

Al riguardo rileva altresì la dichiarata connessione con il processo di innovazione delle pubbliche amministrazioni, di semplificazione delle procedure, in un complessivo processo di rivisitazione della struttura e dei processi delle amministrazioni pubbliche che privilegia l'effettività e la qualità dei servizi resi alla collettività, la concreta rispondenza alle esigenze dei cittadini e delle imprese, la semplificazione e la trasparenza dei processi.

Se il Patto sociale si presenta per taluni versi, sostanzialmente omogeneo e confermativo delle esperienze dei metodi e degli obiettivi espressi nei due diversi accordi precedenti (espressamente richiamati ai §§ 1.3 - 1.6 del documento), il valore aggiunto, esplicitamente manifestato nel garantire al lavoro quella stessa centralità riservata, nell'azione del Governo, al risanamento dei conti pubblici (cfr. § 1.7), è dato proprio dall'innestarsi in una profonda evoluzione del quadro riformatore interno e della nuova valenza attribuita al contesto programmatico e concertativo, al coinvolgimento delle autonomie e delle parti sociali, privilegiando un'ottica di sviluppo del sistema, nel rilancio degli investimenti, delle infrastrutture materiali ed immateriali, nella semplificazione delle procedure, nella corrispondenza alle attese degli utenti⁹.

finanziaria precedentemente approvato (comma 4-bis aggiunto all'articolo 3 della citata legge n. 468 del 1978).

⁹ Vedasi, *amplius*, capitolo dedicato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

2. Politiche per l'occupazione.

2.1 Il Quadro complessivo.

Il concetto di "politica attiva del lavoro" trova nel "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione" la sua esplicazione dinamica nell'ambito delle "politiche per lo sviluppo e l'occupazione", in alcuni particolari "contesti":

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

Tali principi vengono poi esplicitati nel "Piano nazionale per l'occupazione 1999" ed alcuni di essi hanno avuto la loro prima applicazione, perlomeno a livello regolamentare.¹⁰

Ma prima ancora va, da un lato, distinto l'ambito delle *politiche attive* da quello delle *politiche passive* del lavoro, e, dall'altro, precisato che, in seguito al Trattato di Amsterdam la materia dell'*occupazione* è divenuta, insieme a quella dei *diritti dei cittadini*, la *priorità* dell'Unione Europea.

¹⁰Mentre altri hanno incontrato, proprio nella fase di *integrazione di efficacia* della loro regolamentazione, momenti di "*impasse*" dovuti a censure di legittimità che hanno anche assunto il rango di eccezioni di *costituzionalità* (Ord. della Sezione del controllo n.3/1999, sul regolamento per la formazione professionale).

La *politica sociale* trova, infatti, una fondamentale evoluzione con il Trattato di Amsterdam che integra le disposizioni dell'*accordo sociale*, concluso nel 1992, nel Trattato della Comunità Europea, nel cui ambito rileva l'*integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro*, e che indirizza l'azione comunitaria all'adozione di misure di incentivazione che siano mirate, in particolare, al superamento dell'emarginazione sociale.

La distinzione fra *politiche attive* e *politiche passive* risiede soprattutto nella sostanziale *acriticità* delle seconde rispetto alle prime, essendo dirette a rimuovere gli effetti negativi della disoccupazione sul reddito e non a superare le cause della disoccupazione. Per tale ragione la tendenza attuale è quella di privilegiare le "politiche attive" che si sostanziano in *incentivi all'occupazione* (e non, quindi in *sussidi di disoccupazione*), *formazione professionale* ed incentivi finanziari per nuove iniziative imprenditoriali.

In tale contesto, va considerato che la legge 17 maggio 1999, n.144 (il c.d. *collegato ordinamentale lavoro*) ha previsto apposite deleghe al Governo per realizzare la *riforma degli Incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali, nonché norme in materia di lavori socialmente utili*".

Per l'esercizio di dette deleghe erano stati stabiliti termini diversi: il 31 dicembre 1999 (al comma 1) per la *riforma degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali*¹¹, ed il 28 febbraio 2000 (al comma 2) per le modifiche da apportare alla vigente normativa sui *lavori socialmente utili*¹². Il primo termine è già stato modificato e portato al 30 aprile 2000, con il d.l. 1° luglio 1999, n.214 che aveva come oggetto principale la disciplina della soppressione degli uffici periferici del Ministero del lavoro e gli incentivi per il ricorso all'*apprendistato*. Tale d.l. è stato convertito con la legge 2 agosto 1999, n.263.

¹¹ Per i primi (tra i quali sono stati ricompresi anche gli incentivi relativi all'*autoimprenditorialità* ed all'*autoimpiego*) con l'impegno a migliorarne l'efficacia nelle aree del Mezzogiorno, e, per i secondi, con la particolare attenzione a valorizzare il ruolo della formazione professionale.

¹² Recata, in ultimo, dal d.lgs. n. 468 del 1997 con il quale era stata realizzata la revisione di tale strumento, in base alla delega contenuta nell'art.22 della legge 24 giugno 1997, n.196.

Successivamente, di tale termine, è stato previsto l'ulteriore spostamento al 31 marzo 2001, ma il disegno di legge Senato 4470 che prevede tale dilazione e reca, a tal fine, "modifiche alla legge 17 maggio 1999, n.144, concernente gli incentivi all'occupazione e gli ammortizzatori sociali" è stato solo di recente (24 maggio) approvato da tale ramo del Parlamento ed è attualmente all'esame dell'11^a Commissione della Camera dei deputati¹³.

In realtà, il sistema di "protezione sociale", nel cui ambito sono ricompresi gli ammortizzatori sociali, presenta elementi di rigidità che non consentono un immediato "smantellamento" delle opzioni che, via via, sono state privilegiate.

Nello stesso provvedimento viene elevata la durata dell'indennità ordinaria di disoccupazione da 6 a 9 mesi e la misura della stessa viene, a sua volta, elevata dal 30 al 40 % per quei soggetti la cui età anagrafica sia pari o superiore a 50 anni.

Per quanto attiene alla materia dei *lavori socialmente utili*, il previsto decreto legislativo, il n.81, è stato emanato il giorno della scadenza del termine (il 28 febbraio 2000).

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 ed agli enti locali le funzioni ed i compiti in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro¹⁴.

¹³ Nella relazione al *disegno di legge*, l'esigenza di detto rinvio viene rinvenuta nella carenza di idonee risorse finanziarie, non potendo essere utilizzate quelle "eventualmente disponibili", prevedendo l'art.45, comma 13 della legge n. 144/99 che l'esercizio della delega non deve comportare oneri aggiuntivi e, dunque, in sostanza, si attende la legge finanziaria per il 2001.

¹⁴ 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.

In concreto, il d.lgs. 81/2000 si preoccupa di assicurare ai soggetti utilizzatori che hanno in corso attività progettuali a carico del *Fondo per l'occupazione* la possibilità di servirsi di lavoratori che, in via generale, abbiano maturato dodici mesi di permanenza, nei *lavori socialmente utili*, nel periodo 1° gennaio 1998-31 dicembre 1999¹⁵, anche nell'ipotesi in cui i medesimi siano stati trasferiti ad altri enti, comunque rientranti tra quelli previsti dall'originaria disciplina del d.lgs. 468/97 fra i soggetti promotori di progetti di L.S.U.¹⁶

Ma lo scopo principale di tale norma è quello di favorire il c.d. *svuotamento* del bacino dei *lavori socialmente utili*, che costituisce un impegno prioritario, per poter effettivamente razionalizzare il sistema attraverso l'effettivo decollo dei *lavori di pubblica utilità*, e che si rivela particolarmente difficile.

Vengono individuati i soggetti che si potrebbero definire *esclusi*, coloro che non possono essere più impiegati negli L.S.U.

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.¹⁷

Ulteriori aspetti di rilievo della disciplina recata dal d.lgs. 81/2000, attengono al periodo di sei mesi, rinnovabile una sola volta sempre per tale durata e la precisazione che, in ogni caso, non ci si trovi di fronte all'instaurazione di un rapporto di lavoro e che, dunque, non possano insorgere aspettative al riguardo.

Di particolare importanza è la statuizione degli *incentivi alle iniziative volte alla creazione di occupazione stabile* e quella delle *misure volte alla creazione di opportunità occupazionali* in quanto esse costituiscono strumenti dinamici diretti

¹⁵ Ai quali si aggiungono coloro che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del d.lgs. 81/2000, abbiano 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).

¹⁶ Enti pubblici economici, società a totale o parziale partecipazione pubblica e dalle cooperative sociali o loro consorzi.

¹⁷ 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.

a determinare quelle condizioni per il passaggio dall'utilizzazione dei L.S.U. a nuove opzioni che costituiscano effettiva *nuova occupazione*.

In sostanza la nuova normativa tenta di correggere il sistema, attraverso la doppia leva di incentivi e di un rigoroso sistema di controllo cui corrisponde una disciplina sanzionatoria.

Va, infatti, considerato che l'esperienza fin qui realizzata ha posto in evidenza due fenomeni:

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.

2.2 I Lavori socialmente utili - L.S.U.

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*.

L'evolversi del concetto di "lavoro temporaneo" e la sua concreta gestione ha, del resto, mostrato come vadano ormai acquisiti a sistema moduli flessibili anche in un'ottica di occupazione fisiologica.

Si richiama al riguardo l'ulteriore incentivazione che, nella legge finanziaria 2000 (legge 23 dicembre 1999, n. 488), viene data proprio al "lavoro temporaneo"¹⁸, sia con l'esclusione della limitazione in ambito agricolo, dovuta al carattere *sperimentale* dell'istituto in tale contesto, per la categoria degli impiegati, sia attraverso la riduzione del contributo dei datori di lavoro al *Fondo per la formazione*, dal 5 al 4% della retribuzione, prevedendo, altresì, che tale *Fondo*,

¹⁸ Trattasi di un istituto che rinvie la sua origine nella legge n. 196/97 agli articoli 1 e seguenti e che attiene, appunto, al contratto con il quale un'*impresa di fornitura di lavoro temporaneo*, iscritta nell'apposito albo (art.2, comma 1), *pone uno o più lavoratori*, denominati "prestatori di lavoro temporaneo" da essa assunti con lo specifico contratto, (art.3 della legge) *a disposizione di un'impresa*, per esigenze di carattere temporaneo (espressamente previste all'art.2).

passi dal regime pubblicistico precedentemente statuito dall'art.5 della legge 24 giugno 1997, n. 196¹⁹, ad una disciplina *privatistica* :

- a) " *come soggetto giuridico di natura associativa ai sensi dell'art. 36 del codice civile*";
- b) " *come soggetto dotato di personalità giuridica ai sensi dell'art. 12 del codice civile con procedimento per il riconoscimento rientrante nelle competenze del Ministero del lavoro e della previdenza sociale ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge 12 gennaio 1991, n. 13* ".

Partendo dunque da una *presa d'atto* della inadeguatezza mostrata dallo strumento degli L.S.U., la strategia disegnata dalla legge n. 144/99 punta a liberare le risorse finanziarie attualmente indirizzate agli L.S.U. per convogliarle in progetti di pubblica utilità su scala regionale, interessandone non solamente lavoratori L.S.U. ma anche altri soggetti.

Le operazioni relative sono già assistite da una disciplina amministrativa che tende a collegare le iniziative L.S.U. (legge n. 468/97) con quelle dei *Lavori di pubblica utilità* - L.P.U. (legge n. 280/97) ed, al riguardo, si cita il recente d.m. del 2 novembre 1999, ma, come si è già detto, si presenta di particolare complessità lo *svuotamento del bacino degli L.S.U.*.

Non va sottovalutato un aspetto di rilievo: per quanto sia evidente la strategia evolutiva nel campo delle politiche attive del lavoro, nel corso dell'esercizio 1999 la gestione degli L.S.U. è ben lontana dall'essere compiuta.

Appare quindi opportuno fornire, distintamente per L.S.U. ed L.P.U., un quadro degli interventi finanziari in atto ed in prospettiva.

¹⁹ Tale articolo attiene, esplicitamente, al *finanziamento di iniziative di formazione professionale*, "attuare nel quadro delle politiche stabilite nel contratto collettivo applicato alle imprese fornitrici", ovvero stabilite direttamente dalla *commissione* disciplinata dal regolamento. La disciplina della legge n. 196/97 prevedeva che, con i contributi, a carico delle imprese, pari al 5 per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori, si provvedesse al finanziamento, attraverso il *Fondo*, tenuto presso il Ministero del lavoro, *anche con il concorso delle regioni*, di iniziative mirate al *soddisfacimento delle esigenze di formazione* di detti lavoratori.

Per quel che concerne i primi, all'inizio del 1999 in data 12 febbraio, sono stati ripartiti i fondi a livello regionale, per un importo complessivo di 1.000 mld, mentre dal 1998 residuava una disponibilità di 55,7 mld. Le esigenze complessive sono state stimate dal Ministero del lavoro, per il 1999, in 1.200 mld.

L'importo dell'assegno mensile spettante ai lavoratori impegnati in progetti di L.S.U. è stato stabilito in 850.000 lire dall'art.45, comma 9 della legge n. 144/99, ma va anche considerato che il successivo comma 10 del medesimo articolo ha previsto la proroga dei trattamenti previdenziali nei confronti dei lavoratori che ne fruivano; al riguardo è stato fissato in 90 mld a carico del *Fondo per l'occupazione*, il tetto massimo del finanziamento complessivo erogabile a tale titolo.

L'interazione di diversi soggetti nel medesimo ambito (Regioni, Enti locali, Parti sociali) ha fatto registrare notevoli difficoltà nella gestione progettuale ed operativa dello strumento, con la conseguenza che è tuttora necessario *organizzare* un reale monitoraggio degli interventi attuati²⁰.

Il monitoraggio degli L.S.U. è dunque ancora in una fase progettuale, con la conseguenza di non avere attualmente la disponibilità di dati elaborabili a fini valutativi sui progetti attuati.

Si accenna, in merito alla definizione in atto, con *Protocollo d'intesa*, di un apposito *tavolo di concertazione* con le parti sociali.

In pratica, dalla disaggregazione dei dati relativi ai progetti e dalla loro conseguente elaborazione si dovrebbe pervenire all'individuazione dei possibili sbocchi degli L.S.U., e quindi, delle opzioni per ricollocare in altre attività ed altri contesti i relativi lavoratori.

²⁰ che sono stati individuati prioritariamente nelle seguenti aree d'azione:

- opere infrastrutturali;
- servizi esternalizzati o terziarizzati dalle Amministrazioni pubbliche, dal sistema delle Autonomie locali e dalle imprese pubbliche e private;
- l'autoimprenditorialità;
- l'impiego privato;
- l'impiego pubblico (per il quale esiste una riserva del 30%, disposta dall'art.45, comma 8 della legge n. 144/99);
- il pensionamento.

In tale contesto, la stessa legge n. 144/99 ed il recente d.lgs. n. 81/2000 individuano un netto cambiamento di rotta nell'abbandono degli L.S.U. ed a tal fine sono state già stipulate convenzioni con varie regioni al fine di permettere alle medesime di svincolare risorse da interventi ormai ritenuti aventi carattere *assistenziale* per orientarle a più efficaci strumenti di politica attiva del lavoro.

Per quanto possa manifestarsi apprezzamento per variazioni nella strategia intese a chiudere esperienze che non si ritiene che abbiano prodotto risultati coerenti con gli obiettivi indicati dall'azione di *policy*, va sottolineato come ciò avvenga in assenza di una conoscenza effettiva della gestione complessiva dello strumento, e come tale carenza sia legata non solamente alla cennata mancanza di un monitoraggio di detta gestione ma anche alla circostanza che questa non sia ancora chiusa.

E' importante far riferimento, in questa fase di passaggio, all'attività svolta da Italia Lavoro S.p.A.²¹ che agisce come uno strumento tecnico operativo del Ministero del lavoro e che dal novembre 1997 al giugno 1999²², si è occupata di un *bacino* di 25.856 lavoratori che provenivano dagli L.S.U..

Va precisato, al riguardo, in primo luogo, che la ricollocazione di detti lavoratori viene considerata *a regime* e che questa è dunque una *previsione*, ben distante dagli effettivi *occupati* che, appunto, al giugno 1999, risultavano essere 2.718.

Ma va ulteriormente considerato che dei 25.856 *previsti*, ben 19.374 rientrano nei *piani d'impresa* che si riconducono, rispettivamente, al d.lgs. n. 468/97 per L.S.U. (nella misura di 10.819 addetti) ed al d.lgs. n. 280/97 per L.P.U. (per 8.555 addetti).

Tali dati costituiscono un'ulteriore conferma di come, in realtà, ci si trovi di fronte per la gran parte dei casi (il 74,93%) all'utilizzazione di strumenti che pure vengono considerati superati e da sostituire con moduli più appropriati di politica attiva del lavoro (perlomeno nel caso degli L.S.U.).

²¹ Società il cui capitale è detenuto da Ministero del tesoro.

2.3 I Lavori di Pubblica Utilità - L.P.U.

La prospettiva dei *Lavori di pubblica utilità - L.P.U.*²³ appare ancora valida, contrariamente a quello che accade per gli L.S.U., e consiste, ai sensi del d.lgs. n. 280 del 1997, emanato in base alla delega dell'art. 26 della legge n. 196/97 (la c.d. "legge Treu"), nella realizzazione di un piano straordinario per l'avviamento al lavoro di circa 100.000 giovani *inoccupati* di età compresa tra i 21 e i 32 anni.

Tale piano può essere attuato in quelle regioni (Sardegna, Sicilia, Calabria, Campania, Basilicata, Puglia, Abruzzo e Molise alle quali si sono poi aggiunte Marche ed Umbria, oltre alle province di Massa Carrara, Frosinone, Roma, Latina e Viterbo) che sono al di sopra del *tasso medio-annuo di disoccupazione*, secondo i dati ISTAT.

Va sottolineato come il predetto piano preveda il ricorso oltretutto agli L.P.U. anche a *borse di studio* le quali, evidentemente attengono ad esperienze formative alle quali sono legate le assunzioni dei giovani *inoccupati* titolari delle medesime, le quali vengono sostenute da incentivi alle aziende.

I relativi finanziamenti sono stati stabiliti in 300 mld per il 1997, 700 per il 1998 a valere sul *Fondo nazionale per l'occupazione*.

Va considerato che l'impegno della disponibilità per il 1998 è avvenuto solamente all'inizio di aprile 1999 e tale circostanza ha, in parte, contribuito a determinare il forte ritardo nell'attuazione dei progetti di L.P.U..

Per quanto i *Progetti di pubblica utilità* mantengano la loro attualità, rivolgendosi ai giovani "inoccupati" e potendo quindi annoverarsi nell'ambito delle *Politiche attive del lavoro*, il ritardo nella loro attuazione ha impedito di ritenere lo strumento realmente efficace.

Ma le ragioni dell'attuale scarso successo delle iniziative vanno attribuite non solamente al ritardo nell'avvio dello strumento, al quale vanno aggiunti i

²² Dati I.S.F.O.L.

²³ 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.468/97.

ristretti termini per la presentazione dei progetti, ma anche alla insufficiente conoscenza, da parte dei soggetti promotori, della realtà giovanile alla quale doveva evidentemente fare riferimento tutta l'azione propulsiva in materia.

Solamente alla fine del 1999 sono stati definiti i criteri e le modalità per l'erogazione dei contributi per le spese relative alle attrezzature ed all'assistenza tecnico-progettuale, di cui all'art.8, comma 2 del cennato d.lgs. n. 280/97.

2.4 Quadro finanziario degli strumenti.

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

Gli stanziamenti definitivi ammontano per l'esercizio 1999 a circa 2.200 mld, che, coerentemente con la coesistenza dei due strumenti dei "lavori socialmente utili-L.S.U." e dei "lavori di pubblica utilità - L.P.U.", e con la scelta del legislatore (legge n. 144/99) di privilegiare i secondi, sono stati ripartiti in egual misura in due funzioni-obiettivo di quarto livello: "Collocamento e misure per promuovere l'occupazione" riconducibile ai "lavori di pubblica utilità" e "Sussidi di disoccupazione", riferibili non solamente agli ammortizzatori sociali in senso stretto ma anche ai "lavori socialmente utili".

I due strumenti impingono entrambi nel *Fondo per l'occupazione*, e, dunque, l'analisi finanziaria del bilancio amministrativo va riferita al cap.6785 dello Stato di previsione del Ministero del lavoro.

Va precisato che i pagamenti effettivi attengono soprattutto agli L.S.U., per le ragioni in precedenza enunciate, e, comunque, sono alquanto esigui sulla competenza (218 mld), contribuendo a confermare una rilevantissima massa residui (4.255 mld di residui totali 1999) anche rispetto a quella del 1998 (3.574 mld).

Ferma restando, dunque, l'esigenza di un monitoraggio, anche su base regionale dei rispettivi interventi di L.S.U. e di L.P.U., si evidenzia la stasi del

primo strumento ed il mancato decollo del secondo, come è desumibile dall'allegata tabella:

(in milioni)

CAPITOLO 6785	1998	1999
PREV. DEF. COMP.	2.735.058,53	2.170.461,60
IMPEGNI	2.735.058,53	2.116.461,60
IMPEGNI EFFETTIVI	2.673.439,50	1.529.565,36
PAGATO COMPETENZA	22,04	218.000,00
PAGATO RESIDUI	1.467.541,96	1.230.632,65
RES. "C" PROV.COMP.	2.673.417,45	1.257.565,36
RES. "C" PROV.RES.	838.821,41	2.356.965,36
RES. "F" PROV.COMP.	61.619,04	640.896,23
RES. "F" PROV.RES.	0	0
RES.TOT.PROV. COMP.	2.735.036,50	1.898.461,60
RES.TOT.PROV. RES	839.058,94	2.356.965,36
RESIDUI INIZIALI	2.306.600,90	3.587.604,25
RESIDUI TOTALI	3.574.095,43	4.255.426,96

2.5 Analisi finanziaria delle Politiche dell'occupazione.

L'analisi finanziaria delle *Politiche sociali* ed, in particolare, di quelle del *lavoro*, parte dalla classificazione della funzione-obiettivo di primo livello *Affari economici*, che, a sua volta viene disaggregata, al secondo livello in «Affari economici e commerciali e del lavoro» ed al terzo livello in «Affari generali del lavoro» e, quindi trova l'individuazione delle *politiche del lavoro* al quarto livello.

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 funzione di rilievo.

Infatti, la funzione *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro* raggiunge solamente il 46,06% in tale rapporto. Tale dato evidenzia la difficoltà nell'organizzazione e, quindi, nella realizzazione di un effettivo monitoraggio della situazione dei vari interventi di *politica del lavoro* e, conseguentemente, si rileva una scarsa capacità di modificare l'assetto di tali interventi.

In realtà, è necessario scontare la rigidità normativa che ancora permea il sistema e che non rende possibile, in concreto, operare quelle modificazioni in corso d'opera che sarebbero assolutamente auspicabili in un quadro dinamico tendente alla realizzazione effettiva di risultati.

Ciò non toglie che un momento assolutamente indefettibile in tale circuito è quello costituito dalle attività di monitoraggio, le quali, come si è già constatato in precedenza, risultano piuttosto carenti.

Appare, d'altro canto, fuorviante una lettura che muova dagli alti livelli che è possibile riscontrare nelle altre *funzioni-obiettivo* di quarto livello.

Se infatti può ritenersi positivo che le funzioni *Collocamento e misure per favorire l'occupazione*, (che mostra un 96,87%), *Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse anche a seguito di calamità* (si attesta al 95,29%), *Regolamentazione, vigilanza e sostegno per la cooperazione* (con il 94,87%), *Sgravi contributivi per le aree depresse* (99,58%), e *Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali* (99,58%), ed, in misura minore, *Pianificazione del mercato del lavoro* (con il 91,30%), mostrino tale andamento, bisogna tener conto che gioca in tal senso il forte livello di rigidità degli *incentivi all'occupazione*, per i quali, come si è visto in precedenza, è difficile modificare la strategia (il rapporto fra Lavori Socialmente Utili-L.S.U. e Lavori di Pubblica Utilità-L.P.U. ne costituisce un chiaro esempio)²⁴.

D'altro canto, i vincoli normativi (normativa sulla sicurezza sul lavoro) non sono, di per sé, garanzia di un alto livello di impegni, come si riscontra nel livello della funzione *Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro* (78,63%), dovendo pur sempre essere espressa la necessaria progettualità degli interventi.

In termini generali, va, comunque detto che si rileva un peggioramento della situazione, rispetto all'esercizio precedente, nell'analisi della *massa spendibile*, in quanto, anche nell'ulteriore disaggregazione delle funzioni-obiettivo di quarto livello per amministrazione, che vede fondamentalmente focalizzata nel Ministero

²⁴ Problema questo che esiste in misura ancora maggiore per gli *ammortizzatori sociali*, come testimonia la difficoltà di varare la riforma del settore.