

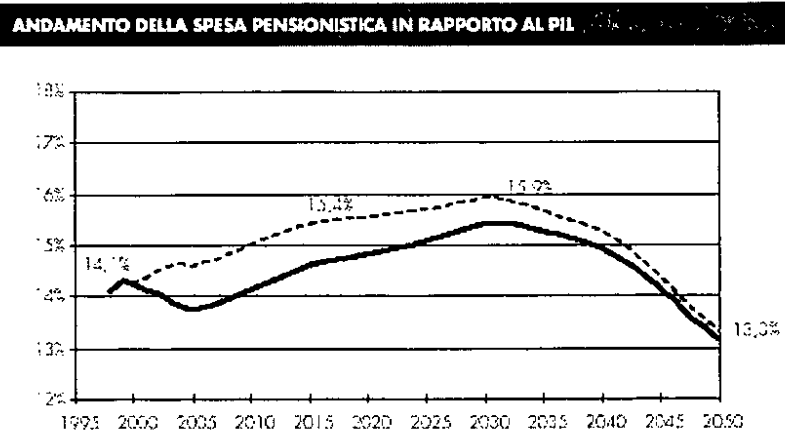
Inoltre, come si era osservato anche nella passata relazione, influiscono sulle scelte individuali anche elementi di incertezza sulla prevista verifica della *Riforma previdenziale* ed i suoi effetti.

L'analisi del *trend* conferma, tuttavia, l'andamento ascensionale della spesa pensionistica che presenta, comunque, almeno nelle elaborazioni "a regime", una accelerazione (avvertibile, nello scenario indicato dal D.P.E.F., dal 2010) tale da raggiungere il *picco*, con il 15,9%, nel 2030 e, quindi, un anno prima, rispetto alle previsioni del passato esercizio (con un livello del 15,8%).

Gli scostamenti non sono dunque tali da modificare la posizione dell'Italia rispetto agli altri Paesi dell'Unione Europea, che la vede ancora in prima linea per tale spesa.

Nel D.P.E.F. 2001-2004, oltre ad essere indicata la previsione legata al tendenziale tasso di crescita del PIL degli ultimi anni (il 2%), previsione che, come si è detto, prevede il raggiungimento del 15,4% nel 2015 ed il 15,9 % nel 2030, nel rapporto sul PIL, viene anche realizzata una previsione che tiene conto della crescita occupazionale che dovrebbe conseguire agli interventi indicati nello stesso D.P.E.F..

In questo caso l'incidenza della spesa pensionistica sul PIL sarebbe decisamente inferiore, raggiungendo il *picco* con circa il 15,4% nel 2030, mantenendolo negli anni immediatamente successivi, per poi scendere gradualmente fino a circa il 13,2%.



Fonte: "D.P.E.F. 2001-2004"

Va precisato che gli interventi ai quali si è fatto riferimento non attengono, in particolare, alla materia pensionistica, ma, come del resto era accaduto per il precedente documento relativo al periodo 1999-2001, perseguono un nuovo disegno del *welfare* in grado di superare le forme di *disagio sociale*, tenendo anche conto della diversa composizione demografica del Paese, soprattutto attraverso la promozione di servizi integrati alla persona.

4.3 La previdenza complementare.

Sempre nel quadro della spesa previdenziale, va fatto cenno alla situazione della *previdenza complementare*.

Infatti, mentre va a definirsi il settore dei cosiddetti "*Fondi preesistenti*"- per i quali si intendono quelli che sono stati costituiti in epoca precedente all'entrata in vigore della legge n. 421 del 1992⁹⁷, dalla quale è scaturito il d.lgs. n. 124 del 1993 - non ancora si assiste ad un consistente apporto di *nuovi* Fondi.

L'attività, relativa ai primi ha occupato in termini piuttosto rilevanti le risorse della Commissione di vigilanza sui fondi pensione - COVIP poiché non era assolutamente conosciuta la dimensione del fenomeno dei Fondi preesistenti, e solo dopo la ricognizione degli stessi si è giunti, prima, alla quantificazione globale, e, successivamente, alla verifica dei requisiti fondamentali che ne consentissero l'iscrizione nell'Albo tenuto dalla Commissione.

In pratica, da un livello di circa un migliaio di Fondi, che in alcuni casi contavano pochissimi iscritti, si è passati ai circa 417 autorizzati (di competenza COVIP), dei quali 41, superando la quota dimensionale di 5.000 iscritti, sono sottoposti alla c.d. *vigilanza di stabilità*, non legata a particolari informative su possibili patologie del Fondo.

In effetti, l'impegno che sarebbe derivato da detti *Fondi* è stato in qualche misura sottovalutato, non tanto dalla Commissione, la quale ha sostanzialmente monitorato tale settore in termini costanti, quanto dall'intero sistema della previdenza complementare e dal legislatore.

⁹⁷ Esclusi quelli soppressi dall'art. 68 della legge 144/99.

Infatti, non può certamente ritenersi *irrilevante* un *basket* finanziario di circa 27.000 mld quale quello rappresentato da questi, ancor più se rapportato ai circa 3.000 mld dei Fondi di nuova istituzione.

Venendo al nodo cruciale delle nuove autorizzazioni, si registra la mancanza di una volontà del legislatore chiaramente indirizzata a favorirle, in quanto, i c.d. *fondi negoziali* che costituiscono il vero *cuore* di tutta la concezione della *previdenza complementare* dispongono di una piattaforma normativa di favore che ne incentivi la nascita. Sotto il profilo fiscale, ad esempio, l'imposizione all'11% degli utili non pare costituire un trattamento di particolare interesse, rispetto al 12,50% dei titoli di stato. Di segno opposto è la scelta di mantenere i *fondi preesistenti* sostanzialmente immuni da disposizioni che spingano alla loro chiusura.

La recente legge *finanziaria* per il 2001 (n. 388/2000) non ha apportato al riguardo significative innovazioni e solo nel recente d.lgs. n. 168 del 12 aprile 2001 si rinviene la concessione di un credito d'imposta del 15% sui proventi dei *fondi*, che concorre a formare il risultato della gestione e viene detratto dall'imposta sostitutiva.

Mancano ancora i meccanismi *negoziali* che ne costituiscono la caratteristica essenziale e, solo ora, viene considerata la previsione della costituzione del *Fondo* nell'ambito dei *contratti collettivi nazionali di lavoro*, anche se sussistono, in tale contesto, problemi di copertura della spesa che deriva dalla quota-parte a carico del datore di lavoro.

Al riguardo, va fatto cenno al primo *contratto collettivo* del genere, sottoscritto in data 24 gennaio 2001, con il quale è stato istituito il *Fondo nazionale pensione complementare per i lavoratori della scuola*.

La Corte si è occupata di tale Accordo in sede di certificazione della compatibilità economico-finanziaria, ai sensi dell'art. 51, comma 4 del d.lgs. n. 29/93, come modificato dal d.lgs. n. 396/97 ed in tale contesto ha formulato talune osservazioni ed *in considerazione della particolare delicatezza della fase di avvio dei fondi-pensione pubblici*, ha sottolineato l'esigenza di *un attento monitoraggio, anche da parte della COVIP*, nonché la predisposizione di proiezioni circa l'evoluzione delle prestazioni che il fondo si impegna ad erogare.

Per quanto attiene, dunque, alla situazione attuale dei Fondi Pensione di natura *negoziale*⁹⁸, che costituiscono, come si è detto, il vero *cuore* della *Previdenza complementare*, al 31 marzo 2001⁹⁹, ne risultano autorizzati 43.

Di essi, 23 fondi sono autorizzati all'esercizio dell'attività, e 12 di questi avevano effettivamente avviato la raccolta dei contributi alla fine dell'anno 2000, mentre i rimanenti 20 fondi sono nella fase della raccolta delle adesioni, operazione, a sua volta, preliminare al completamento dell'iter autorizzativo.

Tale dato va rapportato al numero complessivo dei fondi pensione complementari che è, attualmente di 718, ricomprendendovi sia i fondi *aperti*¹⁰⁰ sia i fondi *preesistenti* di cui si è detto.

Gli iscritti ai fondi negoziali alla fine del 2000 sono 885.651, con un incremento del 26,3% rispetto al precedente anno. Gli iscritti ai fondi aperti sono 223.032, e pertanto gli iscritti all'insieme dei fondi di nuova istituzione sono pari a 1.108.683, con una crescita del 32,4% rispetto al 1999.

L'Attivo netto destinato alle prestazioni (ANDP) ha raggiunto, alla fine del 2000, i 2.305 mld per i fondi negoziali e i 1.068 mld per i fondi aperti; l'ANDP complessivo dei fondi di nuova istituzione ha pertanto raggiunto i 3.373 mld.

Gli iscritti ai fondi preesistenti alla fine del 2000 sono stimati pari a circa 684.000; il totale degli iscritti ai fondi pensione sfiora pertanto 1.800.000 unità. Le risorse complessivamente destinate alle prestazioni dei fondi preesistenti raggiungono i 55.300 mld; con riferimento all'insieme dei fondi, le risorse destinate alle prestazioni sfiorano quindi i 58.700 mld.

4.4 Analisi sulle funzioni-obiettivo.

Venendo all'analisi della Corte nel quadro delle *Politiche sociali* sulla spesa previdenziale, analisi che si fonda sulla classificazione COFOG che viene disaggregata

⁹⁸ Sono costituiti sia da fondi rivolti, a seguito di specifica previsione contrattuale, a lavoratori dipendenti, sia da fondi istituiti per lavoratori autonomi, sia, infine, da fondi per liberi professionisti tutti previsti con regime a contribuzione definita.

⁹⁹ Fonte COVIP "I Fondi pensione in Italia - Principali dati e indicatori - anno 2000".

¹⁰⁰ Non indirizzati ad una specifica categoria di lavoratori e non legati a contratti collettivi, ma ad una platea indistinta di possibili destinatari.

fino alle funzioni di quarto livello, in un contesto ben più ampio che attiene al complesso della *Protezione sociale* al quale corrisponde la *funzione-obiettivo* di primo livello.

Per tale ragione le funzioni-obiettivo di secondo livello che vengono prese in esame e per le quali si segue la successiva disaggregazione fino al quarto livello sono: *Malattia ed invalidità, Vecchiaia e Superstiti*.

Come già era stato osservato nella passata relazione, il rapporto tra *impegni totali* e *massa impegnabile* non è significativo, vertendosi in tema di spese di trasferimento agli enti, che, per loro natura, vedono pressoché coincidere i due valori.

Diverso è il discorso per la funzione di secondo livello *Superstiti* che complessivamente raggiunge il 20,41% rispetto al 67,52% del precedente esercizio finanziario, risultato questo fortemente condizionato dall'assoluta mancanza di impegni per le erogazioni *per causa di servizio*, alle quali corrisponde una specifica *funzione-obiettivo* di quarto livello, le cui risorse finanziarie sono state mandate in *economia* (2,5 mld).

Ben più approfondita è l'analisi che deve farsi della massa spendibile, ed al riguardo, va innanzitutto precisato che la prima delle funzioni di secondo livello *Malattia ed invalidità* viene, come per l'esercizio precedente, distinta in due F.O. di terzo livello attinenti ai due diversi aspetti.

Fa quindi capo alla F.O. *Malattia* la funzione di quarto livello *Rimborsi all'INAIL per gli infortuni sul lavoro*, mentre la F.O. *Invalidità* si articola in *Trasferimenti e spese per le pensioni di invalidità civile* e *Contributi agli enti per l'assistenza agli inabili ed agli invalidi*.

Per quanto attiene a *formazione* e dell'*andamento della massa spendibile* della funzione *Rimborsi all'INAIL*, che parte dall'elevato livello di impegni al quale si è accennato e che nella fattispecie è del 99,97%, mostra un andamento leggermente migliore rispetto al precedente esercizio. Il livello dei pagamenti del 99 era, infatti, bassissimo, raggiungendo solo il 7,47% rispetto alle autorizzazioni di cassa, mentre nel 2000 l'analogo riscontro è del 19,59% (251,20 mld su 1.282,34).

Pertanto, si assiste ad un ulteriore aumento della massa-residui che dai 399,20 mld del 1° gennaio arrivano ai 960,56 del 31 dicembre, con un aumento del 140,6%

(l'aumento riscontrato nel 99 era del 114,2%), nonostante un tasso di smaltimento residui del 48,6% (193,89 mld su 399,20).

Si conferma, dunque, nella fattispecie la vischiosità del procedimento di rimborso e l'esigenza di sottoporre a verifica le sue fasi.

Per quanto attiene alle F.O. di quarto livello nelle quali si articola la funzione *Invalidità*, va detto che per quel che concerne *Trasferimenti e spese per le pensioni di invalidità civile*, i pagamenti totali ammontano a 17.089,77 mld e coprono quindi, come già avvenuto nell'esercizio 1999 la quasi totalità delle risorse disponibili (il 97,37%).

Per quanto i residui raddoppino (passano da 100,49 mld a 181,78) il loro rapporto con la massa spendibile (17.550,50 mld) è decisamente esiguo, raggiungendo solo l'1%.

Diverso è l'andamento della F.O. *Contributi agli enti per l'assistenza agli inabili ed agli invalidi* che presenta pagamenti totali per circa la metà della massa spendibile (54,48 mld su 109,10, pari al 49,9%) con una leggera diminuzione della massa residui del 5,8% (54,21 mld al 31 dicembre rispetto ai 57,54 del 1° gennaio); in pratica, i pagamenti sono avvenuti in gran parte in conto residui (per l'85,3%), mostrando un trascinarsi dai precedenti esercizi, sintomatico di lungaggini procedurali nell'erogazione dei contributi.

Rimane la constatazione che questa funzione non sia comparabile con la precedente, sia per la natura della spesa sia per la sua rilevanza in termini quantitativi.

La funzione di secondo livello *Vecchiaia* contiene la massima parte dei trasferimenti alle gestioni previdenziali, costituisce dunque un macroaggregato al cui interno vanno considerati non solamente i trattamenti pensionistici di *vecchiaia*, ma anche quelli di *anzianità*.

Va, dunque ribadito quanto sottolineato nella passata relazione in ordine alla circostanza che la funzione di quarto livello *Trasferimenti alle gestioni previdenziali* sia di tale rilevanza da non consentire una approfondita lettura dell'andamento della spesa.

Per quel che attiene all'Amministrazione del lavoro alla quale fa capo, in pratica, la totalità della spesa, i trasferimenti appaiono realizzati con un apprezzabile celerità delle procedure, ma questo elemento non è realmente significativo, trattandosi, appunto, di un mero trasferimento agli Enti ed, in particolare, alle singole gestioni previdenziali.

I pagamenti complessivi (ma sono appunto trasferimenti e non pagamenti reali ai destinatari finali) arrivano al 99,44% delle autorizzazioni di cassa, le quali, a loro volta, raggiungono il 99,43% della massa spendibile). Diminuisce di poco il livello complessivo dei residui (da 631,24 mld a 611,24) ma rimane bassissimo, costituendo solo l'1,11% della massa spendibile (611,24 mld su 54.700,83).

Va soprattutto notato come sia proprio il complesso di quest'ultima ad essere fortemente diminuita (di quasi 10.000 mld) rispetto al passato esercizio, nel quale ammontava a 63.140,40 mld.

Tale dato dimostra come un'analisi effettiva debba essere realizzata nel previsto specifico contesto delle gestioni previdenziali.

Le altre F.O. di quarto livello vedono, a seconda della loro natura, in particolare rilievo amministrazioni diverse.

La funzione "*Rimborsi alle gestioni previdenziali per indennità varie*" con il 93,33% (0,14 mld su 0,15 di massa spendibile) mostra un livello piuttosto elevato di pagamenti, in termini assoluti ed in rapporto all'esercizio precedente (dove il livello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (indicatore meno ampio della massa spendibile) aveva raggiunto il 89,51%, ciò indica un miglioramento della procedura di erogazione, ma, certamente, si tratta di una funzione dai valori minimi se rapportati a quelli delle gestioni previdenziali.

Si descrivono inoltre gli andamenti delle altre funzioni relative alle erogazioni a gestioni previdenziali di settore:

- "*Contributi e rimborsi alle Ferrovie dello Stato S.p.A. per le gestioni previdenziali*" costituisce spese a carico del Ministero del tesoro, per le quali si nota un'ulteriore aumento della massa-residui, rispetto a quanto già rilevato nella passata relazione. Essi, infatti, aumentano da 1.000 mld a 2.247, con un incremento del 114,7%. I residui di nuova formazione costituiscono proprio la quota di incremento. Va ulteriormente notato il rilevante scarto tra autorizzazioni di cassa e massa-spendibile (le prime costituiscono l'82,9% della seconda), ma appare evidente che questo sia il risultato della consapevolezza di non essere in grado di accelerare il circuito erogativo;

- "*Contributi e rimborsi alle Poste per le gestioni previdenziali*", pur avendo caratteristiche analoghe alla precedente, anche nell'esercizio 2000 mostra un andamento

di corrispondenza dei pagamenti alle autorizzazioni di cassa, che dal 98,1% rilevato sul 1999, diviene assoluta;

- "*Contributi e rimborsi alle gestioni previdenziali dei dipendenti statali*" i cui pagamenti raggiungono quasi il 100% delle autorizzazioni di cassa, (il 98,8% con 18,715,91 mld su 18.941,33) con un aumento della massa residui del 112,11%, (296,59 mld al 31 dicembre rispetto ai 139,83 del 1° gennaio) di poco superiore a quello del 1999 (128,43%) e comunque ancora di scarso rilievo se confrontata con la massa spendibile (19.062,96 mld);

- "*Contributi e rimborsi alle gestioni previdenziali dei portuali*", che mostra pagamenti totali sulle autorizzazioni di cassa, che coincidono con la massa spendibile, per il 58,98% (342,49 mld su 580,67). Tale circostanza indica, contrariamente a quanto visto nell'analisi di altre *funzioni-obiettivo*, una scarsa consapevolezza sulla reale capacità di procedere ad effettive erogazioni.

Ovviamente, in tale contesto, i residui (210,34 mld al 31 dicembre rispetto ai 31,17 iniziali), dal canto loro, crescono di ben il 574,8%, mentre nel 99 si era riscontrato un aumento del 155,3%, con un evidente peggioramento del loro peso.

Più complessa è la F.O. *Erogazioni e rimborsi per pensioni privilegiate e militari nonché trattamenti provvisori*, sia per il suo oggetto alquanto vasto, sia per le amministrazioni che interagiscono sulla materia (Presidenza del consiglio, Ministero delle finanze, Ministero della difesa).

L'andamento della spesa, nella costruzione legata al d.lgs. n. 300/99, non può, in questo caso, essere considerato attendibile, nel presente contesto, in quanto tale funzione esplica in pieno le sue potenzialità nell'analisi che viene fatta nell'ambito dei *Ministeri Istituzionali*, tra i quali, in primo luogo quello della Difesa, sul cui bilancio la spesa in argomento è prevalentemente caricata.

L'ultima funzione-obiettivo di secondo livello che, nell'ambito della *Protezione sociale*, si ritiene coerente con l'aggregato della spesa previdenziale è quella denominata "*Superstiti*" che, a sua volta, si suddivide nella coincidente funzione di terzo livello ed in due funzioni di quarto livello, *Erogazioni ai superstiti di persone decedute per causa di servizio* ed *Erogazioni ai superstiti di persone decedute a seguito di calamità*.

Per la prima, si registra l'inesistenza di pagamenti (si tratta di quelli a carico del bilancio del Ministero del tesoro, come rilevato nella passata relazione), su 2,5 mld di massa spendibile, che vengono mandati in *economia*.

Appare chiaro, che anche qui si realizza una scarsa significatività dell'analisi, perché non può ricomprendere la *quota di spesa* a carico del Ministero della difesa che è quella più importante e che, pertanto, sarà analizzata nell'ambito dei *Ministeri Istituzionali*.

La lettura di tali dati dovrà tener conto dei complessi procedimenti che attengono al riconoscimento della "causa di servizio" ed ai conseguenti benefici.

Va, infatti, ribadito come incida, al riguardo, l'alto livello di rischio al quale sono sottoposti i dipendenti di tali amministrazioni e come, esso sia di attualità, soprattutto nell'esercizio di funzioni di pubblica sicurezza.

Per quanto attiene alle *Erogazioni ai superstiti di persone decedute a seguito di calamità*, gli andamenti registrati sul 2000, differiscono da quelli del 1999, dove si riscontrava una sostanziale coincidenza fra i pagamenti e le autorizzazioni di cassa.

Infatti, i pagamenti totali raggiungono solo il 58,89% (0,53 mld su 0,9) delle autorizzazioni di cassa le quali, a loro volta, ammontano al 69,23% della massa spendibile (0,90 mld su 1,30).

Va tenuto conto che pesa al riguardo la definizione dei procedimenti di riconoscimento della qualità di superstiti che corrisponde con quella, in precedenza accertata, della dipendenza del decesso del *dante causa* dall'evento calamitoso. Elemento questo che induce ad una certa elasticità di previsione di spesa.

In fine, va considerata un'altra *funzione-obiettivo* di quarto livello che rientra nelle funzione di 2° livello *Protezione sociale non altrimenti classificabile* che ha caratteristiche improprie rispetto alla natura tipica di una *funzione-obiettivo* sia pure ad un alto livello di aggregazione.

Si tratta di *Pianificazione, regolamentazione e vigilanza della politica previdenziale* che mostra un livello di pagamenti pari all'89,30% (448,02 mld su 501,68) delle autorizzazioni di cassa, le quali corrispondono alla quasi totalità della massa spendibile (il 99,13%). I residui propri al 31 dicembre diminuiscono in misura consistente (50,54 mld rispetto agli iniziali 87,87 pari al 57,52%).

Tali elementi indicano una buona dinamica della spesa che è di particolare importanza in un *ambiente* nel quale vanno a delinarsi le linee-guida e la regolazione di un settore di estrema importanza come quello previdenziale.

5. Le politiche dell'occupazione.

5.1 Il Quadro attuale di riferimento.

Nella passata relazione erano stati descritti i *contesti* nei quali andava ad esplicitarsi il concetto di "politica attiva del lavoro" nell'ottica complessiva del "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione"¹⁰¹.

E' necessario, al riguardo, dar conto dell'evoluzione del quadro programmatico, che si rinviene nel D.P.E.F., in coerenza con le indicazioni del *Piano per l'occupazione 2000*, e che appare orientata ad una maggiore focalizzazione delle politiche attive del lavoro¹⁰², per le quali sono indicate tre direttrici fondamentali:

- a) i contratti con contenuto *formativo*, come quello di apprendistato;
- b) le misure di inserimento o reinserimento nel circuito occupazionale per i giovani e per quei soggetti per i quali quest'ultimo si prospetta di particolare complessità quali:
 - i disoccupati e gli inoccupati di lungo periodo,
 - le donne uscite dal mercato del lavoro in occasione della nascita del primo figlio,

¹⁰¹ 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.

¹⁰² Si richiamano, in proposito, i concetti espressi nella precedente relazione:

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.

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

- i lavoratori che fruiscono di trattamento straordinario di integrazione salariale da un rilevante periodo di tempo e
 - le persone in aree ad elevato livello di disoccupazione;
- c) gli ammortizzatori sociali.

In sostanza, viene assegnata forte priorità ai contratti aventi contenuto formativo, secondo gli indirizzi dell'Unione Europea ed, in tale ottica, in Italia, assume particolare rilievo il nuovo sistema dell'*apprendistato*.

Altra priorità è sicuramente quella di favorire l'occupazione femminile.

Un punto particolarmente dolente è poi quello degli *Ammortizzatori sociali*, per i quali è estremamente sentita l'esigenza di una riforma al fine di rendere uniforme il sistema per tutti i lavoratori e di renderlo realmente efficace, ma, certamente, si è di fronte, in tal caso, ad una specie di *storia infinita*.

Infatti - aldilà dei limiti intrinseci che hanno mostrato i cosiddetti "collegati ordinamentali" previsti dalla nuova disciplina recata dalla legge n. 208/99, per i forti ritardi nella loro emanazione e la mancanza della copertura normativa per gli interventi programmatici di settore - le attese che circondavano la legge 17 maggio 1999, n. 144 (il c.d. *collegato ordinamentale lavoro*), che aveva 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 e la riforma degli Enti previdenziali*, sono andate in gran parte deluse.

Si è avuta, infatti, conferma di quanto descritto lo scorso anno sulla consistente disciplina *intertemporale* dei *lavori socialmente utili* (intervenuta l'ultimo giorno utile per l'esercizio della delega: il 28 febbraio 2000 con il d.lgs. n. 81/2000), e la mancata disciplina sia degli *ammortizzatori sociali* sia della riforma degli *enti previdenziali*¹⁰³.

sostanziano in *incentivi all'occupazione* (e non, quindi in *sussidi di disoccupazione*), *formazione professionale* ed *incentivi finanziari* per nuove iniziative imprenditoriali.

¹⁰³ 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*¹⁰³, ed il 28 febbraio 2000 (al comma 2) per le modifiche da apportare alla vigente normativa sui *lavori socialmente utili*¹⁰³. 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.

Successivamente, di tale termine, è stato previsto l'ulteriore spostamento al 31 marzo 2001, ma il disegno di legge Senato 4470 che prevedeva tale dilazione e recava, a tal fine, "modifiche alla legge 17 maggio 1999, n.144, concernente gli incentivi all'occupazione e gli ammortizzatori sociali", approvato il 24 maggio da tale ramo del Parlamento non è giunto a buon fine.

Infatti, l'affermazione che "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" contenuta nella passata relazione viene suffragata dalle più recenti vicende normative che hanno riguardato sia i *lavori socialmente utili* sia gli *ammortizzatori sociali*.

5.2 I lavori socialmente utili - L.S.U.

Per ciò che attiene alle caratteristiche dell'Istituto, si richiama quanto enunciato nella passata relazione, in ordine sia ai fini che, con esso, si intendevano originariamente perseguire, sia a quanto, in realtà è avvenuto.

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 lavoro¹⁰⁴.

In buona sostanza, l'impianto del d.lgs. n. 81/2000 tendeva 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*¹⁰⁵ ma il suo scopo principale

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ 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).

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*¹⁰⁶.

Per tale ragione, detta norma si fondava, in primo luogo, sull'individuazione di soggetti che non potevano più essere impiegati negli L.S.U.¹⁰⁷ e, quindi sulla cosiddetta "stabilizzazione" alla quale corrisponde l'uscita dal bacino degli L.S.U..

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

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

Quelle critiche al sistema precedente che nella passata relazione venivano poste a parametro della nuova disciplina¹⁰⁸ tornano di attualità perché si assiste ad un forte ridimensionamento degli obiettivi che il Governo si era posto con il d.lgs. n. 81/2000.

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ 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*:

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;

Ridimensionamento realizzato in due fasi:

a) con il decreto-legge 24 novembre 2000, n. 346 che rappresenta un chiaro esempio di provvedimento, avente i caratteri dell'urgenza e della necessità, che reca misure *tampone* volte a superare contingenze dovute a note lacune normative (per gli ammortizzatori sociali) ovvero a modificare, alterandone l'assetto, una normativa di sistema che non si riesce ad applicare (è il caso del d.lgs. n. 81/2000);

b) con la legge finanziaria (legge 23 dicembre 2000, n. 388) con la quale sono stati recepiti i contenuti del decreto legge, ulteriormente allargandone la portata modificativa rispetto alla norma d'origine e determinando quindi un *vulnus* proprio a quel nuovo sistema che doveva prima affermarsi, nel 2000 e poi consolidarsi, nel 2001.

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..

Dette convenzioni costituiscono la leva con la quale, in pratica, salta il sistema del d.lgs. n. 81/2000.

Infatti con esse è possibile indicare una quota predeterminata di soggetti da avviare alla *stabilizzazione*, che, per il primo anno, non potrà essere inferiore al 30 per cento dei soggetti ricompresi nel *bacino* regionale.

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.

Va considerato che le convenzioni possono rinnovarsi *annualmente* (non sono indicate ulteriori quote *minime*), purché vengano raggiunti gli obiettivi di stabilizzazione.

Le risorse finanziarie sono sempre quelle del *Fondo per l'occupazione*, non rendendole dunque disponibili, per le quote interessate, per i Lavori di pubblica utilità - L.P.U., mentre impingono, sempre sul medesimo Fondo, ulteriori interventi delle *regioni* indirizzati ancora ad attività socialmente utili, nonché a misure aggiuntive di stabilizzazione e di politica attiva del lavoro e per *il sostegno delle situazioni di maggiore difficoltà*.

Appare evidente la portata modificativa di tale provvedimento rispetto all'assetto originario, e ciò anche a prescindere dalle perplessità che l'utilizzazione da parte delle regioni, anche per finalità da accertare in concreto, di un *fondo* inserito nel bilancio statale, suscita in una logica di federalismo fiscale.

La legge finanziaria che ratifica i contenuti del decreto-legge, pur, ovviamente, non costituendone la legge di conversione, sposta in avanti i termini, e, dunque, il termine del 30 aprile 2001 entro il quale le regioni non ritengono possibile esaurire il *bacino* regionale, viene spostato al 30 giugno 2001, mentre cade quello del 31 dicembre 2000 per stipulare le relative convenzioni, che trovano quale unico limite le risorse del *fondo per l'occupazione*.

Un'altra modifica concerne la condizione perché possa aversi il rinnovo delle convenzioni: mentre nel d.l. n. 346/2000 essa consisteva nell'*aver raggiunto gli obiettivi di stabilizzazione*, nella legge finanziaria, la medesima risiede nella definizione, *anche in base ai risultati raggiunti*, degli *obiettivi di stabilizzazione*.

Inoltre viene introdotta la possibilità di continuare a percepire gli assegni relativi, nonché quelli familiari, per coloro che abbiano compiuto i cinquant'anni alla data del 31 dicembre 2000, ove proseguano le attività degli enti utilizzatori.

Di diverso tenore è sia la norma intesa a consentire a coloro che hanno maturato dodici mesi di permanenza nelle attività di L.S.U. di accedere al trattamento previdenziale in base alla contribuzione volontaria, sia l'estensione del riconoscimento del beneficio del contributo, di diciotto milioni di lire per ogni assunto, agli enti locali ed agli enti dotati di autonomia finanziaria.

Sulla scorta delle modificazioni normative descritte, è lecito nutrire dubbi sulla reale chiusura dei *Lavori Socialmente Utili*, in quanto per il cosiddetto *svuotamento del bacino*, a parte alcuni casi che riguardano regioni settentrionali (es.: Lombardia), soprattutto in quelle meridionali, si assisterà ad una serie di proroghe dello strumento, alle quali le recenti novelle normative hanno fornito copertura giuridica.

Se non può dirsi (perlomeno allo stato) che siano consentiti ulteriori accessi, l'alternativa ad ulteriori dilazioni temporali è il finanziamento di ulteriori esigenze per la *stabilizzazione*, che viene consentito alle Regioni (art. 78, comma 2 lettera *d*) della legge finanziaria per il 2001) a carico sempre del *Fondo per l'occupazione*.

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, aldilà, 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.

Il numero dei lavoratori impegnati in L.S.U. è stato caratterizzato da una grande variabilità, essendo passati dai 54.135 del 1995 ai 153.697 del 1998, costituente il valore massimo raggiunto, con un livello medio, per il primo semestre 1999 di 144.822.

A fronte di tale dato, colpisce il livello ancora basso dei lavoratori usciti dal *bacino* dei L.S.U., i quali, tra il novembre 1999 ed il febbraio 2000, sono stati stimati in 1.250 unità complessive, come viene evidenziato dalla seguente tabella: