

Tutta l'ampia e diversificata gamma degli strumenti prevista dal legislatore per l'offerta di servizi di previdenza complementare risulta quindi ormai concretamente operante. Accanto a iniziative aventi finalità di lucro, quali quelle intraprese dagli operatori bancari e assicurativi, sono chiamate a interagire nello stesso mercato esperienze aliene da tale finalità, quali i fondi negoziali di nuova istituzione e la quasi totalità dei fondi preesistenti.

La coesistenza nello stesso mercato di operatori differenziati pone problematiche peculiari in termini sia di regolamentazione sia di vigilanza. Esse appaiono spesso non agevolmente affrontabili in base agli schemi concettuali di regolamentazione utilizzati e alle prassi operative di vigilanza seguite in altri comparti dell'intermediazione finanziaria. A tali difficoltà si aggiunge quella di assicurare una complessiva coerenza dell'azione di vigilanza nei confronti di tutte le tipologie di operatori, in ragione dell'unitarietà e della peculiarità della funzione - previdenziale - che essi sono chiamati a svolgere. Alla fine del 2001 i fondi pensione di nuova istituzione (negoziali e aperti) hanno pressoché raggiunto la soglia di 1.300.000 iscritti, con una crescita del 17% rispetto alla fine del 2000. L'attivo netto è risultato pari a 3.200 milioni di euro, con un incremento nel corso dell'anno dell'84%, dovuto quasi integralmente ai contributi raccolti, pari a 1.487 milioni di euro.

I fondi preesistenti si attestano intorno ai 700.000 iscritti, compresi quelli relativi alle forme pensionistiche interne a banche e a compagnie di assicurazione; le risorse destinate alle prestazioni si avvicinano ai 32 miliardi di euro. Complessivamente, pertanto, l'intero settore dei fondi pensione complementari si attesta intorno ai due milioni di iscritti, mentre le risorse complessivamente destinate alle prestazioni sfiorano i 35 miliardi di euro.

Il numero dei fondi di nuova istituzione complessivamente autorizzati è pari a 143, di cui 41 di tipo negoziale e 102 di tipo aperto. Alla fine del 2001 i fondi negoziali autorizzati all'esercizio dell'attività erano 27, rispetto ai 23 di inizio anno: nel corso del 2001 sono stati infatti autorizzati quattro nuovi fondi, tutti rivolti a lavoratori dipendenti: PREVIMODA, per l'industria tessile e dell'abbigliamento; FONDAPI, per i dipendenti delle piccole e medie imprese industriali; FONTE, per il settore del commercio e del turismo; CONCRETO, per l'industria del cemento e dei materiali da costruzione. Inoltre un fondo di tipo "preesistente" (FILCOOP, diretto a lavoratori delle cooperative dei settori agricolo, forestale e delle bonifiche) è stato autorizzato a trasformarsi in fondo di nuova istituzione, mentre un fondo negoziale precedentemente autorizzato (MEDIOCREDITO CENTRALE) si è sciolto trasferendo le posizioni degli iscritti a un fondo aperto. Nel primo trimestre del 2002 sono stati inoltre autorizzati altri sei fondi: GOMMAPLASTICA, fondo diretto ai dipendenti dell'industria della gomma e della plastica, BYBLOS, rivolto ai lavoratori del settore della carta e delle aziende grafiche ed editoriali,

MEDIAFOND, diretto ai lavoratori delle aziende del gruppo Mediaset, PREVAER, rivolto ai dipendenti delle società di gestione aeroportuale, EUROFER, diretto ai lavoratori delle aziende del gruppo Ferrovie dello Stato, e infine PREVIDOC, rivolto ai dottori commercialisti. A fine marzo 2002 sono quindi 33 i fondi negoziali autorizzati all'esercizio dell'attività (all. 9).

Gli iscritti ai fondi negoziali hanno superato il milione, con un aumento nell'anno di oltre 124.000 unità. Gli apporti più consistenti sono stati forniti da COMETA (il fondo pensione dei lavoratori dell'industria metalmeccanica che, con un aumento dall'inizio dell'anno di 33.000 iscritti, ha superato i 368.000 iscritti), da EUROFER (il fondo pensione del gruppo Ferrovie dello Stato), da PRIAMO (il fondo pensione degli autoferrotranvieri) e da BYBLOS.

Con riferimento all'insieme dei fondi autorizzati all'esercizio dell'attività rivolti ai lavoratori dipendenti, il tasso di adesione (rapporto tra iscritti effettivi e bacino potenziale) risulta pari al 15,4 per cento. Il dato è inferiore a quello (32,6 per cento) registrato alla fine del 2000, in quanto nell'anno in corso sono stati autorizzati all'esercizio dell'attività fondi caratterizzati da bacini di potenziale adesione particolarmente ampi.

I fondi negoziali che hanno conferito le risorse in gestione sono saliti a otto, con l'ingresso nel gruppo in settembre di COOPERLAVORO e, in dicembre, di SOLIDARIETÀ VENETO e di LABORFONDS. Nel 2001 il rendimento aggregato dei cinque fondi che già a inizio anno avevano conferito le risorse in gestione è risultato di poco negativo (pari a -0,5%), riflettendo la difficile congiuntura dei mercati finanziari; per lo stesso insieme di fondi il dato riferito al biennio 2000-2001 è positivo e pari al 3%. Gli iscritti ai fondi pensione aperti alla fine del 2001 erano pari a 287.000, con un aumento dall'inizio dell'anno di 64.000 unità. Gli iscritti per adesioni di tipo collettivo sono cresciuti in misura proporzionalmente maggiore, aumentando di oltre il 50% da inizio anno e superando le 32.000 unità.

La struttura del mercato dei fondi aperti è rimasta molto concentrata: la quota di mercato delle prime 5 società promotrici in termini di iscritti è pari al 66,7%. Con riferimento alla quota di mercato delle diverse tipologie di intermediari, si rileva che le SGR, in gran parte appartenenti a gruppi bancari, hanno rafforzato la propria posizione di preminenza (con una quota del 60,8% del totale in termini di attivo netto); seguono le compagnie di assicurazione (21,5%, in leggero calo rispetto all'anno precedente), le banche (12,6%) e le SIM (5,1%). Sempre all'interno del settore dei fondi aperti, nel 2001 si è registrata la diminuzione della quota relativa ai comparti azionari (che comunque rimane maggioritaria e pari al 42,8% in termini di attivo netto), contro un corrispondente aumento della quota dei comparti obbligazionari (che ha raggiunto il 18,8%) e la stabilità della quota dei comparti bilanciati (pari al 38,4%). A tale tendenza ha contribuito il non positivo andamento dei mercati azionari.

Nel 2001 il rendimento medio aggregato dei comparti azionari è infatti risultato negativo e pari a -10%, mentre il rendimento dei comparti obbligazionari è risultato positivo e pari al 2,4%; il rendimento medio aggregato di tutti i comparti (indice generale) è risultato anch'esso negativo e pari a -5,6%. Tuttavia, sia l'indice generale sia quello di ciascuna categoria dei comparti ha fatto registrare quasi sempre un rendimento annuale migliore di quello realizzato in media dai corrispondenti benchmark.

Sulla base dei dati raccolti dalla COVIP in collaborazione con l'ANIA (l'associazione nazionale tra le imprese assicuratrici), si può stimare che i premi raccolti dalle compagnie nel corso del 2001 in relazione ai piani individuali pensionistici attuati mediante contratti di assicurazione sulla vita si attestano intorno ai 380 milioni di euro; il numero di contratti stipulati è valutabile intorno alle 220.000 unità.

L'evoluzione del settore della previdenza complementare, ha, finora, interessato i lavoratori privati in quanto l'impianto normativo delineato dal d.lgs. n. 124 del 1993 è risultato, nei fatti, non adeguato ad assecondare lo sviluppo del sistema per i pubblici dipendenti e necessita di opportuni aggiustamenti normativi.

Con il disegno di legge delega in materia previdenziale (A.C. 2145) si intende incentivare i fondi pensione e, in modo particolare, i fondi per il settore pubblico.

Già in data 2 marzo 2001, comunque, è stato adottato il d.P.C.M. che definisce le modalità di finanziamento dei fondi e disciplina le modalità di trasformazione del *Trattamento di fine servizio* in *Trattamento di fine rapporto* introducendo gli elementi necessari ad assicurare anche l'operatività della gestione dei fondi pensione pubblici.

Primo tra i destinatari della richiamata regolamentazione sarà il Fondo scuola denominato "Esperia" il cui accordo istitutivo è stato siglato nel corso del 2001¹⁵. Detto fondo presenta momenti di criticità legati alla costituzione dei suoi organi collegiali.

5. Le riforme in materia previdenziale.

E' di particolare attualità il già citato d.d.l. (A.C. 2.145) che prevede la Delega al Governo in una materia di grande rilievo che va dalla materia previdenziale in senso stretto, alla previdenza complementare, a misure di sostegno all'occupazione, alla riforma degli enti previdenziali (per i quali era scaduta la delega della legge n. 144 del 1999).

Gli obiettivi sono i seguenti:

¹⁵ Si richiama quanto sottolineato, al riguardo, nella passata relazione.

- certificare il conseguimento del diritto alla pensione di anzianità al momento della maturazione dei requisiti per la pensione stessa;
- introdurre sistemi di incentivazione di carattere fiscale e contributivo che rendano conveniente, per i lavoratori che maturino i requisiti per la pensione di anzianità, la continuazione dell'attività lavorativa;
- liberalizzare l'età pensionabile;
- eliminare progressivamente il divieto di cumulo tra pensioni e redditi da lavoro;
- sostenere e favorire lo sviluppo di forme pensionistiche complementari.

Com'è nella natura di una legge-delega, vengono indicati puntuali principi direttivi per l'azione del Governo.

Vi è un'indubbia rilevanza del provvedimento sul fronte della spesa, in quanto le misure sono indirizzate tendenzialmente alla diminuzione della spesa pensionistica, attraverso incentivi al proseguimento del rapporto di lavoro, mantenendo la soglia di benessere mediante l'incentivazione delle forme pensionistiche complementari.

Di segno diverso è la prospettiva di eliminare completamente il divieto di cumulo tra redditi da lavoro e pensioni, perché gli effetti conducono ad un aumento, seppur limitato, della spesa pensionistica.

In sostanza, da un lato, viene ricercata la massima certezza delle posizioni acquisite e, dall'altra, si persegue la massima flessibilità possibile.

L'altro asse di riforma riguarda gli enti previdenziali, ma, in questo caso, non vi sono indicazioni esplicite ma viene fatto riferimento all'esigenza di un riordino che tenga conto del perseguimento di una maggiore funzionalità ed efficacia dell'attività demandata agli enti e della complessiva riduzione dei costi gestionali e per quanto concerne i principi generali ed i criteri direttivi, si richiamano quelli *desumibili dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, nonché da quelli indicati nell'articolo 57 della legge 17 maggio 1999, n. 144.*

6. Analisi sulle funzioni-obiettivo.

Venendo all'analisi della Corte sulla spesa previdenziale, analisi che si fonda sulla classificazione COFOG che viene disaggregata 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 nelle passate relazioni, 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.

Negli esercizi passati si era sottolineata, al riguardo, la particolare situazione della funzione di secondo livello *Superstiti* che nel 2000 aveva raggiunto il livello del 20,41% di impegni sulla massa impegnabile 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).

Nel 2001, la situazione si è normalizzata e questa funzione, pur non raggiungendo i livelli delle altre, si è attestata al 77,5%.

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 alla formazione ed all'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 99,95%, mostra un andamento apparentemente migliore rispetto ai precedenti esercizi se riferito al rapporto tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa (137,2 mld. su 145,8 corrispondenti al 94,1%)¹⁶. In realtà esiste una forbice di grande rilievo tra massa spendibile ed autorizzazioni di cassa (è nell'ordine del 7,5% : 145,8 mld. su 1934,5 mld) e, quindi, il rapporto tra pagamenti e massa spendibile (7,1%) conferma quanto veniva constatato per gli esercizi precedenti, anche per i 102,9 mld. che vanno in economia.

Continua, dunque a crescere la massa-residui che dai 960,6 mld. del 1° gennaio raggiunge 1964,2 miliardi al 31 dicembre 2001, con un aumento ulteriore (del 104,5% della massa residui,

¹⁶ Il livello dei pagamenti del 1999 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). 137,2 mld. su 145,8.

aumento che trova conferma nel minimo tasso di smaltimento residui che è del 3,4% (32,6 mld. su 960,6). Continua dunque il *trend* negativo già segnalato nei passati esercizi.

Si mantiene quindi la constatazione della vischiosità del procedimento di rimborso e dell'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 18.305 mld. su 18.589,9 mld. di massa spendibile (il 98,5%), mantenendo il *trend* rilevato negli scorsi esercizi.

Ancora una volta la massa residui raddoppia (raggiungendo 305,2 mld.)¹⁷. Per quanto i residui raddoppino) 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 mantiene un livello di pagamenti molto inferiore alla massa spendibile (8,2 mld. su 13,7 pari al 56,1%), ma, va considerato che il livello dei residui si è ridotto a 1,4 mld.

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 relazione sul rendiconto 2000, in ordine alla circostanza che la funzione di quarto livello *Trasferimenti alle gestioni previdenziali* sia di tali dimensioni 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 infatti 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 97,7% delle autorizzazioni di cassa, le quali, a loro volta, raggiungono il 98,9% della massa spendibile). Aumenta il livello complessivo dei residui (da 611,24 mld. a 710,8) ma rimane bassissimo, costituendo solo l'1,27% della massa spendibile (710,8 mld su 55.760).

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

¹⁷Tra il 2000 ed il 1999 erano passati da 100,49 mld a 181,78.

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 l' 87,6% (61 mld su 69,6 di massa spendibile) conferma il livello elevato di pagamenti, sintomatico della positività della procedura di erogazione, ma, va sottolineato, 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 una significativa diminuzione della massa-residui. Essi, infatti, passano da 2.247 mld. a 1.247,4, con un decremento del 44,3%.

Continua a rilevarsi un forte scarto tra autorizzazioni di cassa e massa-spendibile (le prime costituiscono il 68,9% della seconda, in ulteriore diminuzione rispetto all'82,9% del 2000); va dunque confermato 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*" mostra, nell'esercizio 2001, una diminuzione nel rapporto tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa, che dalla sostanziale coincidenza del 2000, si assesta ad un livello, comunque alto, del 94,6%;

"*Contributi e rimborsi alle gestioni previdenziali dei dipendenti statali*" i cui pagamenti, come nello scorso esercizio, raggiungono quasi il 100% delle autorizzazioni di cassa, (il 99,9% con 18,847,9 mld su 18.869,2) con la massa residui sostanzialmente dimezzata, in inversione di tendenza rispetto al precedente esercizio (182,7 mld al 31 dicembre rispetto ai 301 del 1° gennaio) e comunque ancora di scarso rilievo se confrontata con la massa spendibile (19.077,6 mld);

"*Contributi e rimborsi alle gestioni previdenziali dei portuali*", che mostra, in netto miglioramento rispetto al passato, un livello di pagamenti del 93,6%, rispetto alle autorizzazioni di cassa (589,6 mld. su 629,7).

Va tenuto conto che esiste una significativa *forcella* tra queste ultime e la massa spendibile (75%). Tale circostanza indica, un miglioramento della consapevolezza sulla reale capacità di procedere ad effettive erogazioni.

E' anche apprezzabile la diminuzione della massa-residui che passa dai 244,2 mld. iniziali ai 226,2 finali.

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, rispetto all'inesistenza di pagamenti dell'esercizio 2001, un livello di questi sulla massa spendibile del 57,2% (21,3 mld. su 37,3) che indica la ripresa di un circuito fisiologico, ancora lontano dalla coerenza tra stanziamenti e pagamenti.

Appare chiaro, che in questo caso la scarsa significatività dell'analisi è dovuta alla circostanza che non viene considerata la spesa a carico del Ministero della difesa e legata ai 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*, si registra la mancanza di pagamenti e la distribuzione della massa spendibile tra residui ed economie.

Anche in considerazione della circostanza che 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, i dati del rendiconto 2001 suscitano perplessità.

Infine, 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 al 69% (347,4 mld. su 503,5) delle autorizzazioni di cassa, le quali costituiscono l'89,7% della massa spendibile (503,5 mld. su 561,3). Va peraltro osservato che i residui sono aumentati in termini significativi (al 1° gennaio erano 51,5 mld. ed al 31 dicembre 208,4 con un incremento del 304,7%).

Tali elementi indicano l'esigenza di migliorare la dinamica di spesa che è di particolare importanza in un *ambiente* nel quale vanno a delinearsi le linee-guida e la regolazione di un settore di rilievo come quello previdenziale.

L'occupazione

1. Il Quadro attuale di riferimento
2. I lavori socialmente utili - L.S.U.
3. I Servizi per l'impiego
4. La formazione professionale
5. La delega sul mercato del lavoro; 1.6 analisi finanziaria per funzioni-obiettivo

1. Il quadro attuale di riferimento.

L'inquadramento delle "politiche attive del lavoro"¹ mantiene la sua coerenza con il "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione"².

Anche il D.p.e.f. 2002-2006, mantiene dunque quelle che possono considerarsi come le direttrici fondamentali del sistema³:

¹ 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 sostanziano in *incentivi all'occupazione* (e non, quindi in *sussidi di disoccupazione*), *formazione professionale* ed incentivi finanziari per nuove iniziative imprenditoriali.

²

- 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.

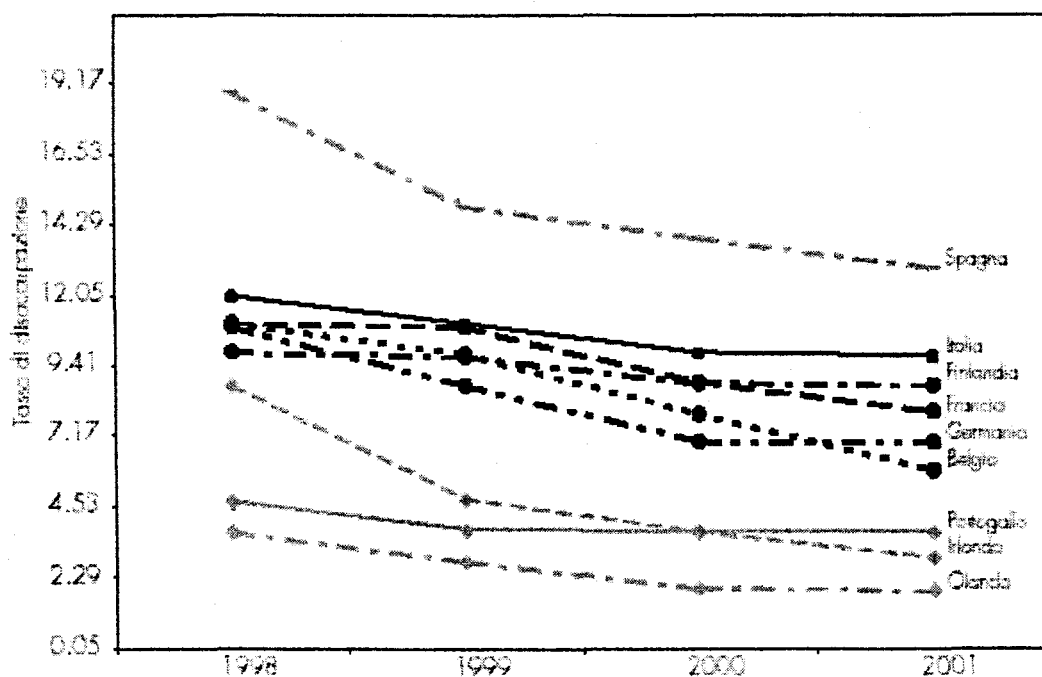
³

a) i contratti con contenuto *formativo*, come quello di apprendistato;

Va constatato che le scelte programmatiche sono indirizzate al raggiungimento di livelli di occupazione e corrispondenti livelli di disoccupazione, con particolare attenzione al lavoro femminile, maggiormente in linea con le indicazioni dell'Unione Europea, contenute in particolare nel cosiddetto Piano a medio termine varato dal Consiglio Europeo di Stoccolma.

Nel D.p.e.f. 2002-2006 viene posto in rilievo che l'andamento, secondo i dati 2000 è ancora piuttosto lontano dalla media europea, e che tale forbice si accentua per l'occupazione femminile: il tasso di disoccupazione nel 2000, è pari al 10,6% (14,5% quello femminile, 8,1 per cento quello maschile), ed il rapporto tra Nord e Sud Italia indica un divario notevole (rispettivamente 4,6% e 21%).

TASSO DI DISOCCUPAZIONE



Fonte: D.p.e.f. - 2002-2006

- 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,
 - 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;
- ❖ gli ammortizzatori sociali.

Ancora più significativo il tasso di occupazione italiano (53,5% nel 2000) è il più basso di tutta l'area euro. In particolare, il tasso di occupazione femminile prossimo al 40% e, dunque, molto lontano dall'obiettivo intermedio fissato dal Consiglio europeo di Stoccolma per gennaio 2005 al 57%.

Le rilevazioni di fonte ISTAT disponibili per il 2001, con alcune riaggregazioni in grado di sottolineare gli aspetti fondamentali, mostrano comunque un significativo incremento dell'occupazione femminile, soprattutto se rapportato all'evoluzione di quella maschile.

Su di un incremento dell'occupazione totale, nel 2001 rispetto al 2000, del 2,1%, si riscontra un aumento dell'occupazione femminile del 3,8% rispetto all'1% di quella maschile.

Tavola 1 - Occupati totali per sesso e classe di età - Media 2001 (dati assoluti in migliaia)

	15-19	20-24	25-34	35-44	45-54	55-64	Totale 15-64	65 e oltre	Totale
ITALIA	319	1.387	5.991	6.485	5.103	1.885	21.169	345	21.514
Nord-Ovest	100	449	1.916	1.938	1.465	451	6.319	92	6.410
Nord-Est	84	342	1.395	1.396	1.034	346	4.598	82	4.680
Centro	47	243	1.172	1.319	1.067	424	4.271	74	4.345
Mezzogiorno	89	352	1.508	1.832	1.536	664	5.981	98	6.079
MASCHI									
ITALIA	195	794	3.583	4.023	3.287	1.319	13.201	254	13.455
Nord-Ovest	59	242	1.082	1.145	925	305	3.757	67	3.824
Nord-Est	53	183	776	820	641	236	2.710	60	2.769
Centro	27	133	683	792	652	289	2.576	54	2.631
Mezzogiorno	56	235	1.042	1.265	1.069	490	4.158	73	4.231
FEMMINE									
ITALIA	125	593	2.408	2.463	1.816	565	7.968	91	8.060
Nord-Ovest	41	207	834	793	541	146	2.562	25	2.587
Nord-Est	31	159	620	576	393	110	1.889	22	1.910
Centro	20	110	488	526	415	135	1.695	19	1.714
Mezzogiorno	32	117	466	567	467	174	1.823	25	1.848

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 2 - Occupati totali per sesso e classe di età - Variazioni assolute 1995-2001 in migliaia

	15-19	20-24	25-34	35-44	45-54	55-64	Totale	15-64	65 e oltre	Totale
ITALIA	-106	-203	266	957	605	-49		1.469	19	1.488
Nord-Ovest	-41	-87	77	305	173	-17		410	5	415
Nord-Est	-27	-91	77	261	137	5		362	12	375
Centro	-11	-26	74	204	110	-30		320	-4	315
Mezzogiorno	-27	1	37	187	185	-6		377	7	384
MASCHI										
ITALIA	-74	-129	23	472	262	-136		417	18	436
Nord-Ovest	-28	-53	8	141	69	-49		87	6	94
Nord-Est	-14	-49	12	125	47	-21		100	7	107
Centro	-11	-22	8	97	33	-41		65	0	64
Mezzogiorno	-21	-5	-5	109	113	-26		165	6	170
FEMMINE										
ITALIA	-32	-75	243	485	343	87		1.052	1	1.053
Nord-Ovest	-13	-34	70	165	104	32		323	-2	321
Nord-Est	-13	-42	65	136	90	25		262	5	268
Centro	0	-4	66	107	76	11		255	-4	251
Mezzogiorno	-6	6	43	77	72	19		212	1	213

Tavola 3 - Occupati totali per sesso e classe di età - Variazioni assolute 2000-2001 in migliaia

	15-19	20-24	25-34	35-44	45-54	55-64	Totale	15-64	65 e oltre	Totale
ITALIA	-15	-48	57	223	188	12		417	18	435
Nord-Ovest	1	-26	-4	76	63	5		115	2	117
Nord-Est	-5	-23	4	49	46	-10		62	4	67
Centro	-4	-16	17	49	37	4		87	4	90
Mezzogiorno	-8	16	40	49	42	13		153	8	161
MASCHI										
ITALIA	-14	-25	0	108	73	-17		125	14	139
Nord-Ovest	-3	-12	-13	36	26	-5		29	3	31
Nord-Est	1	-10	-7	28	19	-11		20	2	22
Centro	-6	-13	10	20	7	4		22	3	24
Mezzogiorno	-6	10	10	24	22	-5		55	6	61
FEMMINE										
ITALIA	-1	-24	56	116	115	29		291	4	296
Nord-Ovest	4	-14	9	40	38	10		86	-1	86
Nord-Est	-6	-12	11	21	27	1		42	2	44
Centro	2	-3	7	29	30	0		65	1	66
Mezzogiorno	-1	6	30	25	20	18		98	2	100

Tavola 4 - Occupati totali per sesso e classe di età - Variazioni % 2000-2001

	15-19	20-24	25-34	35-44	45-54	55-64	Totale	15-64	65 e oltre	Totale
ITALIA	-4,6	-3,4	1,0	3,6	3,8	0,6		2,0	5,5	2,1
Nord-Ovest	0,6	-5,5	-0,2	4,1	4,5	1,2		1,9	2,0	1,9
Nord-Est	-5,2	-6,2	0,3	3,7	4,7	-2,9		1,4	5,5	1,4
Centro	-7,4	-6,0	1,4	3,8	3,6	0,9		2,1	5,3	2,1
Mezzogiorno	-7,8	4,8	2,7	2,8	2,8	2,1		2,6	9,0	2,7
MASCHI										
ITALIA	-6,8	-3,0	0,0	2,7	2,3	-1,3		1,0	5,6	1,0
Nord-Ovest	-4,7	-4,7	-1,1	3,2	2,8	-1,6		0,8	3,9	0,8
Nord-Est	2,0	-5,4	-0,9	3,6	3,0	-4,5		0,7	3,6	0,8
Centro	-18,8	-8,7	1,5	2,6	1,1	1,3		0,8	4,8	0,9
Mezzogiorno	-9,8	4,7	0,9	1,9	2,1	-0,9		1,3	9,7	1,5
FEMMINE										
ITALIA	-0,9	-3,8	2,4	4,9	6,8	5,5		3,8	5,0	3,8
Nord-Ovest	9,3	-6,4	1,0	5,3	7,5	7,5		3,5	-2,8	3,4
Nord-Est	-15,4	-7,2	1,8	3,8	7,5	0,8		2,3	11,0	2,4
Centro	13,2	-2,6	1,4	5,8	7,7	0,1		4,0	6,7	4,0
Mezzogiorno	-4,2	5,1	6,9	4,7	4,5	11,6		5,7	7,1	5,7

Il mondo del lavoro ha ormai accolto istituti, come il *lavoro temporaneo* (c.d. interinale), il *Telelavoro*, il *rapporto di lavoro a tempo parziale*, oltre ad altri già noti come il *contratto formazione-lavoro*, il *contratto di lavoro a tempo determinato*, oltre ai più recenti *apprendistato* e *tirocini formativi*, che rientrano nel concetto della *flessibilità del lavoro*, considerata un'opzione determinante per la crescita dell'occupazione, ma da supportare con previsioni giuridiche tali da assicurare una valida tutela ai lavoratori.

Un passo importante, in tale contesto, è stato compiuto con l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla Direttiva CE 81 del 15 dicembre 1997, avvenuto con il d.lgs. n. 25 febbraio 2000, n. 61, in materia di rapporto di lavoro parziale (il cosiddetto *part-time*), peraltro oggetto di un contratto collettivo e di un'ulteriore regolamentazione (il d.lgs. n. 100 del 2001).

In un contesto di particolare rilevanza, soprattutto per l'occupazione femminile (che nel settore ha raggiunto il 46% di incidenza), hanno un sensibile peso innovazioni come quella, recata dal d.lgs. n. 61 del 2000, che permette il ricorso ad una *flessibilità* nella gestione del contratto, mediante il ricorso alle cosiddette *clausole elastiche* in base alle quali il datore di lavoro può, con il consenso del lavoratore, modificare la distribuzione temporale della prestazione lavorativa, in precedenza ritenuta una lesione del contratto, e di richiedere lo svolgimento di prestazioni supplementari.

In proposito, nel *Libro bianco sul mercato del lavoro*, viene sottolineato come sia impropria la terminologia di *clausole elastiche* trattandosi al più di *clausole flessibili*, in quanto limitate alla collocazione temporale della prestazione lavorativa ad orario ridotto ma non alla sua estensione.

In pratica le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 61 del 2000 avrebbero portato ad un irrigidimento più che ad una reale elasticità, sottraendo tale materia alla sede propria : la contrattazione collettiva.

Il successivo d.lgs. n. 100 del 2001 non avrebbe recato particolari miglioramenti, avendo affermato che la contrattazione collettiva può prevedere clausole elastiche “in ordine alla sola collocazione temporale della prestazione lavorativa”.

La posizione espressa nel documento che disegna la linea programmatica del Governo in materia, è quella la contrattazione e di alleggerire i *vincoli legislativi* esistenti.

In un contesto che, vede, anche se con i limiti ai quali si è fatto cenno, l'introduzione di forme *flessibili* di lavoro ed al di là di fenomeni diversi - come quello dei “parasubordinati” concernente i lavoratori, con mansioni di medio-basso livello, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, per i quali si pone un problema di apprestamento di particolari tutele (un esempio è quello dell'assicurazione obbligatoria presso INAIL) - la valutazione dell'incremento occupazionale deve tener conto della gamma delle opzioni in campo e, perlomeno, a prescindere dalla forma giuridica del rapporto, va operata una distinzione, nell'ambito del lavoro dipendente, tra occupazione permanente ed occupazione temporanea.

Tavola 5 - Occupati dipendenti per carattere dell'occupazione e sesso - Media 2001

(dati in migliaia)

	Con occupazione permanente	Con occupazione temporanea	TOTALE	Con occupazione permanente	Con occupazione temporanea	TOTALE	Con occupazione permanente	Con occupazione temporanea	TOTAL E
		MASCHI			FEMMINE			MASCHI E FEMMINE	
ITALIA	8.434	763	9.197	5.568	751	6.319	14.002	1.514	15.517
Nord-Ovest	2.520	134	2.654	1.886	187	2.073	4.406	320	4.727
Nord-Est	1.689	123	1.813	1.343	167	1.510	3.032	291	3.322
Centro	1.666	125	1.791	1.166	153	1.319	2.833	278	3.111
Mezzogiorno	2.559	381	2.940	1.173	244	1.417	3.732	625	4.357

**Tavola 6 - Occupati dipendenti per carattere dell'occupazione e sesso - Variazioni assolute
2000-2001**

(dati in migliaia)

	Con occupazione permanente	Con occupazione temporanea	TOTAL E	Con occupazione permanente	Con occupazione temporanea	TOTAL E	Con occupazione permanente	Con occupazione temporanea	TOTALE
	MASCHI			FEMMINE			MASCHI E FEMMINE		
ITALIA	150	-30	120	251	15	266	401	-15	386
Nord-Ovest	39	-17	22	85	3	88	124	-14	111
Nord-Est	27	2	29	44	3	47	71	5	76
Centro	14	-9	5	51	4	56	65	-4	60
Mezzogiorno	71	-7	64	70	5	75	141	-2	139

A fronte dell'incremento dell'occupazione, va considerato il livello di coloro che sono in cerca di occupazione e che, dunque, sono i destinatari naturali delle *politiche attive del lavoro*:

Tavola 7 - Persone in cerca di occupazione per condizione e sesso - Media 2001

(dati in migliaia)

REGIONI	Totale	Disoccupati in senso stretto	In cerca 1° occ.	Altri in cerca	Totale	Disoccupati in senso stretto	In cerca 1° occ.	Altri in cerca	Totale	Disoccupati in senso stretto	In cerca 1° occ.	Altri in cerca
ITALIA	1.066	487	481	97	1.201	338	451	412	2.267	826	932	509
Nord-Ovest	116	70	30	16	173	70	37	66	289	140	67	82
Nord-Est	65	35	12	18	108	45	16	48	174	79	28	66
Centro	151	76	59	16	197	68	63	67	348	143	122	83
Mezzogiorno	733	307	379	47	723	155	336	231	1.456	463	715	278

Costituiscono invece il polo opposto i *disoccupati di lunga durata*, caratteristica questa che tende ad assumere caratteristiche endemiche e che impone la revisione del sistema degli ammortizzatori sociali.

**Tavola 8 - Tasso di disoccupazione di lunga durata per classe di età e sesso
media 2001**

	MASCHI			FEMMINE			MASCHI E FEMMINE		
	15-24	25 e più	TOTALE	15-24	25 e più	TOTALE	15-24	25 e più	TOTALE
ITALIA	14,2	3,5	4,5	19,2	6,6	8,0	16,4	4,7	5,9
Nord-Ovest	3,2	1,0	1,2	4,9	2,7	2,9	4,0	1,7	1,9
Nord-Est	1,0	0,6	0,6	1,5	1,5	1,5	1,2	1,0	1,0
Centro	10,3	2,7	3,3	15,1	5,3	6,2	12,6	3,7	4,4
Mezzogiorno	29,2	7,7	10,0	42,7	16,2	20,1	34,8	10,5	13,4