

Prospetto 1

Valutazione, sul numero di contribuenti del 2008, della contribuzione IVS con le aliquote vigenti nel 2008 previste dalla legge n. 247/2007 e con le aliquote previste dalla legge n. 296/2007.

(milioni di euro)

Numero	"Concorrenti"			"Esclusivi"			Totale		
	Ctr IVS al 17 per cento	Ctr IVS al 16 per cento	Variaz.	Ctr IVS al 24 per cento	Ctr IVS al 23 per cento	Variaz.	Ctr IVS al 17 per cento e 24 per cento	Ctr IVS al 16 per cento e 23 per cento	Variaz.
1.821.000	2.078	1.955	6,25 per	4.514	4.326	4,35 per	6.592	6.282	4,94 per

Fonte: Dati INPS.

Nota: le variazioni percentuali sono calcolate sugli importi esatti in euro e non su quelli in milioni di euro riportati nel prospetto.

Sulla scorta di quanto precede si rileva un aumento tendenziale del gettito contributivo ed è questo l'elemento che appare caratterizzare i prossimi anni, compensando in parte l'aumento dell'incidenza della spesa pensionistica, rispetto al Pil, dovuta, peraltro soprattutto alla diminuzione del Pil per la crisi economica, circostanza questa che conferma la sostanziale "anelasticità" della spesa pensionistica rispetto al Pil, ferma restando la sua importanza per il peso finanziario nel sistema complessivo.

5.2. Lo stato evolutivo della previdenza complementare

Gli anni 2006 e 2007 sono stati caratterizzati dall'anticipazione della riforma della previdenza complementare, dettata dal d.lgs. n. 252/2005.

L'estrema complessità di un'azione di regolazione, necessariamente assistita da una grande campagna di comunicazione, ha portato a definizione, la cosiddetta procedura di formazione del silenzio-assenso, per coloro che non si pronunciavano esplicitamente in termini positivi aderendo ad un fondo aperto⁶ o negoziale⁷, ovvero negativi, mantenendo il TFR in azienda, con l'ulteriore conseguenza, nel caso di azienda con più di cinquanta addetti, del versamento delle quote di TFR ad un apposito fondo, il fondo di tesoreria presso l'INPS destinato a finanziare investimenti pubblici.

Per coloro che invece lasciavano e lasciano formare il silenzio-assenso, le quote di TFR vengono conferite o al fondo negoziale di categoria o al cosiddetto FONDINPS.

Di tali aspetti si è diffusamente parlato nelle precedenti relazioni e, per tale ragione, non ci si sofferma ulteriormente in questa sede anche se su entrambi questi fondi vengono forniti dati riferiti alla loro gestione.

Ma le problematiche affrontate sono state appesantite dall'esigenza di armonizzare i fondi preesistenti⁸ con quelli di nuova costituzione, attraverso una concentrazione di quelli minimali ed un'omogeneizzazione sotto il profilo delle prestazioni, degli investimenti e dei costi di gestione.

⁶ I fondi pensione aperti sono quelli istituiti da banche, SGR, SIM e imprese di assicurazione e rivolti in linea di principio a tutti i lavoratori.

⁷ I fondi pensione negoziali sono quelli costituiti in base all'iniziativa delle parti sociali; essi sono tipicamente limitati ai lavoratori appartenenti a certe aziende, settori o categorie di lavoratori.

⁸ I fondi pensione preesistenti sono quelli già istituiti alla data del 15 novembre 1992, quando entrò in vigore la legge delega in base alla quale fu poi emanato il d.lgs. n. 124/1993.

Non può ancora dirsi al riguardo che tale obiettivo sia stato completamente raggiunto.

Del resto l'armonizzazione non è un'operazione semplice laddove la natura dei soggetti interessati, risponde a diversi DNA, come nel caso dei cosiddetti PIP⁹ i fondi delle assicurazioni per la previdenza individuale, rispetto ai cennati fondi negoziali che nascono da un accordo di categoria.

La Commissione di vigilanza sui fondi pensione, che con il d.lgs. n. 252/2005 ha avuto un sostanziale riconoscimento quale autorità indipendente in materia, è stata quindi soprattutto impegnata in un'attività di regolazione del settore, declinando in termini puntuali direttive e decreti ministeriali che si sono succeduti nel biennio indicato.

Elementi come la portabilità da un fondo ad un altro della propria posizione individuale, la diversificazione degli investimenti con l'offerta di più tipologie di fondi (da quelli mono comparto a quelli pluricomparto) connotati dalle caratteristiche più o meno prudenziali dei titoli scelti, e, come si è già accennato, i costi di gestione, sono stati oggetto di interesse da parte di tutti i soggetti a vario titolo coinvolti, non ultimi gli investitori, investitori molto peculiari in quanto indotti al conferimento del TFR ad un fondo non per ragioni speculative ma per assicurarsi la cosiddetta previdenza integrativa o complementare in grado di colmare, almeno in parte, la forbice, sempre più larga, tra il tasso di sostituzione che rappresenta il livello di prestazione assicurato dalla previdenza obbligatoria ed il precedente livello di benessere goduto nell'attività lavorativa.

Lo sviluppo della previdenza complementare contribuisce inoltre a rafforzare la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico del Paese, articolato su più "pilastri".

La sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico nazionale è stata rafforzata soprattutto dalla scelta di utilizzare, per il comparto complementare, il regime della contribuzione definita, che realizza una stretta correlazione fra contributi e prestazioni e, quindi, un intrinseco equilibrio finanziario; regole di calcolo delle prestazioni, eque in senso attuariale, evitano incentivi ad anticipare il momento di abbandono dell'attività lavorativa.

E' importante quindi fare un punto su di una situazione che, dal punto di vista dei rendimenti, ha sofferto della congiuntura internazionale e che, per quanto attiene i fondi negoziali del settore pubblico, al di là del fondo Espero (scuola) e per quanto sia stata ormai completata la rete degli accordi collettivi per il personale pubblico privatizzato, non ha fatto particolari progressi.

5.2.1. Il livello delle adesioni

Va innanzitutto ricordato che ora esiste un unico schema di nota informativa che tutte le forme pensionistiche sono tenute a utilizzare per la raccolta delle adesioni e l'informativa ai possibili aderenti. Inoltre, agli aderenti va fornito un prospetto contenente una stima della rendita che, sulla base di ipotesi predeterminate, essi possono ragionevolmente attendersi al momento del pensionamento.

Le adesioni secondo le ultime rilevazioni disponibili, (dati al 31/12/2008 Relazione COVIP e stima per il 2009), sono pari a 4,85 milioni di unità, con un incremento del 6,4 rispetto al 2007 e del 52,4 per cento rispetto alla fine del 2006, anno che precede l'attuazione della riforma. Le adesioni dei lavoratori dipendenti del settore privato, i maggiori interessati dalla riforma, hanno raggiunto i 3,6 milioni, con un incremento pari a due terzi. Oltre a 137.000 aderenti costituiti da dipendenti pubblici, le restanti adesioni fanno capo a lavoratori autonomi,

⁹ Per PIP si intendono i piani pensionistici realizzati attraverso polizze di assicurazioni sulla vita.

liberi professionisti e, residualmente, ad altri soggetti, eventualmente a carico dei lavoratori iscritti.

Tavola 1

**Adesioni totali alle forme pensionistiche complementari.
(dati dicembre 2008 e parzialmente stimati per il 2009)**

	Marzo 2009	Var.% Mar2009/ Dic2008	Dicembre 2008	Dicembre 2007	Dicembre 2006	Var. % Dic2008/ Dic2007	Var.% Dic2008/ Dic2006
Fondi pensione negoziali ⁽¹⁾	2.071.544	0,4	2.063.830	1.996.052	1.219.372	3,4	69,3
di cui: LDSP ⁽¹⁾	1.935.856	0,4	1.928.123	1.855.633	1.095.546	3,9	76,0
Fondi pensione aperti	802.876	0,6	798.007	747.264	440.486	6,8	81,2
di cui: LDSP ⁽²⁾	386.586	1,4	381.377	340.506	83.585	12,0	356,3
PIP "nuovi"	736.128	4,9	701.819	486.017	-	44,4	
di cui: LDSP ⁽²⁾	445.562	4,7	425.625	296.057	-	43,8	
PIP "vecchi"	674.332		674.332	703.400	880.380		
di cui: LDSP ⁽²⁾	251.392		251.392	286.700	360.324		
Fondi pensione preesistenti	677.453		677.453	680.746	643.986		
di cui: LDSP	652.684		652.684	654.354	622.000		
Totale iscritti ⁽³⁾	4.900.497	1,0	4.853.605	4.560.164	3.184.224	6,4	52,4
di cui: LDSP ⁽³⁾	3.639.919	0,9	3.607.040	3.401.250	2.161.455	6,1	66,9

Fonte: Dati COVIP.

LDSP: Lavoratori Dipendenti del Settore Privato.

(1) Il dato comprende anche FONDINPS che, a fini statistici, viene incluso tra i fondi pensione negoziali.

(2) Si è ipotizzato che tutti gli aderenti lavoratori dipendenti facciano riferimento al settore privato.

(3) Sono esclusi dal totale gli iscritti che aderiscono contemporaneamente a PIP "vecchi" e "nuovi".

Se si pone attenzione alla distribuzione delle adesioni dei lavoratori dipendenti del settore privato per età anagrafica, per genere, per area geografica, per dimensione media dell'impresa di appartenenza, la situazione si diversifica molto.

I dati disponibili sulla distribuzione per età anagrafica indicano che la percentuale di lavoratori con meno di 35 anni di età che aderiscono alla previdenza complementare è pari al 25 per cento del totale, a fronte di un peso del 39 per cento delle stesse classi di età sul totale dei lavoratori considerati.

Rispetto al genere, gli uomini aderenti a forme di previdenza complementare sono pari al 67 per cento del totale degli iscritti, a fronte del 33 per cento delle donne.

Nella ripartizione geografica, il peso delle iscrizioni, alle forme di previdenza complementare, dei lavoratori residenti al Nord del Paese è pari al 64 per cento del totale degli iscritti, a fronte del 57 per cento del totale dei lavoratori residenti al Nord. Infatti, solo il 15 per cento del totale degli aderenti risiede al Sud e nelle isole, a fronte in questo caso del 23 per cento del totale. Riguardo infine alla dimensione dell'impresa, le stime effettuate indicano che nelle imprese con meno di 50 addetti il tasso di adesione è pari al 12 per cento, rispetto al 42 riferito ai dipendenti di imprese con più di 50 addetti.

Tavola 2

La previdenza complementare in Italia. Risorse destinate alle prestazioni delle forme pensionistiche complementari⁽¹⁾.

(dati dicembre 2008; importi in milioni di euro)

	Dicembre 2008	Dicembre 2007	Dicembre 2006	Var. % Dic.2008/ Dic.2007	Var. % Dic.2008/ Dic.2006
Fondi pensione negoziali ⁽²⁾	14.107	11.599	9.257	21,6	52,4
Fondi pensione aperti	4.663	4.298	3.527	8,5	32,2
PIP "nuovi"	1.958	1.020		92,0	
PIP "vecchi"	4.636	4.770	4.546	-2,8	2,0
Fondi pensione preesistenti	35.941	36.083	34.148	-0,4	5,3
Totale Risorse D.P.	61.305	57.770	51.478	6,1	19,1

Fonte: Dati COVIP.

(1) Le risorse complessivamente destinate alle prestazioni comprendono: l'Attivo Netto Destinato alle Prestazioni (ANDP) per i fondi negoziali e aperti e per i fondi preesistenti dotati di soggettività giuridica che detengono direttamente le risorse; le riserve matematiche costituite a favore degli iscritti presso le compagnie di assicurazione per i fondi preesistenti gestiti tramite polizze assicurative; i patrimoni di destinazione ovvero le riserve matematiche per i fondi preesistenti privi di soggettività giuridica; le riserve matematiche per i PIP di tipo tradizionale e il valore delle quote in essere per i PIP di tipo unit linked.

(2) Il dato comprende anche FONDINPS che, a fini statistici, viene incluso tra i fondi pensione negoziali.

Le risorse affluite ai fondi di previdenza complementare nel 2008 sono quindi pari a circa 3,5 miliardi di euro e l'incremento del 6,1 per cento, rispetto al 2007 è sensibilmente inferiore a quello registrato a fine 2007 rispetto al 2006 (circa il 12,2 per cento), come viene evidenziato dal trend triennale 2008-2006.

I fondi negoziali sono quelli che presentano il maggior incremento in termini assoluti, e certamente un balzo significativo è quello registrato dai PIP che possono contare su di un'agguerrita rete di vendita che, peraltro, determina costi di gestione sensibilmente superiori rispetto a quelli dei fondi negoziali i quali, soprattutto se di grandi dimensioni, tendono ad abbattere gli oneri amministrativi, che sono superiori per i cosiddetti fondi garantiti proprio per il rendimento base che questi comunque assicurano agli iscritti.

La previdenza complementare in Italia. Iscritti

(dati di fine 2008)

	Fondi	Numero	Var% 2008/2007	Iscritti ⁽¹⁾		Nuovi iscritti nell'anno ⁽²⁾	
				Var% 2008/2006	Numero	% su iscritti di fine 2007	
Fondi pensione negoziali	41	2.043.509	2,8	67,6	141.000	7,1	
Fondi pensione aperti	81	798.007	6,8	81,2	68.000	9,1	
Fondi pensione preesistenti	411	677.453	-0,4	5,2	40.000	5,8	
PIP "nuovi" ⁽³⁾	75	701.819	44,4		218.000	44,8	
TOTALE⁽⁴⁾	608	4.241.109	8,5	84,1	430.000	11,0	
PIP "vecchi" ⁽⁵⁾		674.332					
TOTALE GENERALE⁽⁶⁾		4.853.605	6,4	52,4	430.000	9,3	

(1) Sono incolusi gli iscritti che non hanno effettuato versamenti nell'anno e i cosiddetti differiti. Sono esclusi i pensionati.

(2) Dati parziali stimati. I dati relativi alle singole tipologie di forma (fondi pensione negoziali, fondi pensione aperti, ecc.) sono al netto degli iscritti trasferiti da forme della stessa tipologia; il totale è al netto di tutti i trasferimenti interni al sistema della previdenza complementare.

(3) PIP conformi al d.lgs. 252/2005.

(4) Nel totale i dati includono FONDOINPS.

(5) PIP istituiti precedentemente alla riforma del 2005 e non adeguati al d.lgs. 252/2005.

(6) Sono escluse le duplicazioni dovute agli iscritti che aderiscono contemporaneamente a PIP "nuovi" e "vecchi", pari, nel complesso, a 62.000 individui.

Forme pensionistiche complementari. Iscritti per condizione professionale*(dati di fine 2008)*

	Lavoratori dipendenti		Lavoratori	Totale
	Settore privato	Settore pubblico	autonomi ⁽¹⁾	
Fondi pensione negoziali	1.907.802	132.247	3.460	2.043.509
Fondi pensione aperti ⁽²⁾	381.377		416.630	798.007
Fondi pensione preesistenti	648.246	4.438	24.769	677.453
PIP "nuovi" ⁽²⁾⁽³⁾	425.625		276.194	701.819
PIP "vecchi" ⁽²⁾⁽⁴⁾	251.392		422.940	674.332
TOTALE⁽⁵⁾	3.602.602	136.685	1.114.318	4.853.605

(1) Sono inclusi anche gli iscritti che non risulta svolgano attività lavorativa.

(2) I dati relativi agli iscritti lavoratori del pubblico impiego non sono disponibili, ma si ritiene che tali iscritti siano scarsamente rilevanti; si è pertanto ipotizzato che tutti gli aderenti lavoratori dipendenti facciano riferimento al settore privato.

(3) PIP conformi al d.lgs.252/2005.

(5) Nel totale si tiene conto di FONDOINPS; sono inoltre escluse le duplicazioni dovute ai lavoratori che aderiscono contemporaneamente a PIP "nuovi" e "vecchi".

I profili degli investimenti e dei costi di gestione sono molto importanti e, nell'ambito dei fondi negoziali sono tendenzialmente omogenei a parità di caratteristiche e di tipologia di investimento, laddove i PIP sono molto più differenziati.

Nel rappresentare, quindi, di seguito, gli andamenti dell'ISC, Indicatore sintetico dei costi, per le diverse tipologie di fondi, si svolgono alcune considerazioni sui costi peculiari dei fondi negoziali.

Forme pensionistiche complementari. Indicatore sintetico dei costi⁽¹⁾*(anno 2008; dati di fine periodo; valori percentuali)*

	2 anni	5 anni	10 anni	35 anni
Fondi pensione negoziali ⁽²⁾	1,0	0,6	0,4	0,3
Minimo	0,4	0,3	0,2	0,1
Massimo	3,9	2,0	1,2	0,5
Fondi pensione aperti ⁽³⁾	2,0	1,3	1,2	1,1
Minimo	0,6	0,6	0,6	0,5
Massimo	4,6	2,9	2,3	2,0
PIP ⁽⁴⁾	3,5	2,3	1,9	1,5
Minimo	0,9	0,9	0,9	0,7
Massimo	5,3	3,6	2,9	2,3

Fonte: COVIP

(1) L'ISC (indicatore sintetico dei costi) a livello di forma previdenziale è ottenuto aggregando, con media semplice, gli indicatori dei singoli comparti.

(2) Sono considerati esclusivamente i fondi pensione negoziali con risorse in gestione finanziaria al 31 dicembre 2008.

(3) Sono considerati i fondi pensione aperti con almeno un iscritto al 31 dicembre 2008 e che hanno provveduto agli adeguamenti di cui al d.lgs. 252/2005. Viene escluso dall'analisi il fondo destinato ai lavoratori dipendenti del Trentino Alto Adige, in quanto i relativi costi sono interamente coperti dalla regione.

(4) Sono considerati i PIP conformi al d.lgs.n. 252/2005 con almeno un iscritto al 31 dicembre 2008

5.2.2. I costi di gestione dei fondi negoziali

Le spese affrontate dai fondi negoziali sono di due tipi: spese amministrative, relative al costo della sede e del personale, ai compensi per gli organi statutari, agli oneri per i servizi amministrativi acquistati da terzi (in particolare il gestore amministrativo) e spese finanziarie che riguardano i compensi per i gestori delle risorse e per la banca depositaria.

Il primo tipo di oneri viene finanziato in primo luogo mediante prelievo dalle contribuzioni periodiche dei lavoratori della quota associativa, che grava sui lavoratori in maniera diversa a seconda del criterio stabilito dal fondo per il prelievo. Vi è anche la quota di iscrizione; non vanno poi trascurate alcune spese che alcuni fondi pongono a carico dei lavoratori per l'esercizio di prerogative individuali (trasferimento, *switch*, riscatto, anticipazione). In alcuni contratti collettivi sono state anche previste le cosiddette spese di avviamento del fondo a carico dei datori di lavoro.

Gli oneri di natura finanziaria vengono, invece, coperti con prelievi dal patrimonio del fondo e gravano sui lavoratori in proporzione alla posizione individuale detenuta.

I costi complessivamente sostenuti nel 2008 dai fondi pensione negoziali in operatività finanziaria ammontano a circa 61 milioni di euro (rispetto ai 51 dell'anno precedente), di cui 23 milioni relativi alla gestione finanziaria e 38 alla gestione amministrativa.

Va tenuto conto che nel 2008 tutti i fondi sono divenuti multicomparto (con l'offerta quindi di più tipologie di investimento), tranne un fondo di recente istituzione, la maggior parte dei fondi multicomparto (15) prevede due comparti mentre negli altri casi i comparti sono tre (10 fondi), quattro (8 fondi) oppure cinque (3 fondi) e sei (un fondo).

Attualmente i comparti sono 113: 6 obbligazionari puri e 24 obbligazionari misti; 9 comparti azionari, 38 bilanciati e 36 garantiti.

Questi ultimi, tutti destinati ad accogliere il TFR tacito, sono caratterizzati dalla garanzia di restituzione del capitale e/o di un rendimento minimo conformemente alle previsioni normative.

Le linee garantite, sono nate soprattutto per accogliere il TFR "inoptato", per il quale si è quindi formato il silenzio-assenso ed hanno tutte l'obiettivo finanziario di fornire rendimenti superiori al tasso di rivalutazione del TFR, tendenzialmente offrendo quale garanzia la restituzione del capitale incrementata di un rendimento minimo; esistono comunque trattamenti differenti a seconda che si pervenga o meno alla scadenza della convenzione.

Il rendimento minimo di solito è legato al tasso di rivalutazione del TFR; in altri casi detto rendimento viene fissato in cifra fissa (un tasso annuo che va dal 2 al 2,5 per cento); in due casi, residuali, viene agganciato all'inflazione europea.

In proposito si richiama il Provvedimento ISVAP n. 2696 del 27 aprile 2009 che attiene all'impegno di garantire il TFR.

Fondi pensione negoziali. Caratteristiche e livelli commissionali dei comparti destinati ad accogliere il TFR tacito

(dati dicembre 2008)

Tipologia garanzia	Fondi	Commissioni per la gestione delle risorse ⁽¹⁾	
		Numero	Minimo
Restituzione capitale a scadenza e per eventi	15	0,11	0,41
Restituzione capitale e rendimento minimo a scadenza e per eventi	16	0,23	0,55
<i>rendimento minimo 2 - 2,5 per cento</i>	6	0,23	0,41
<i>rendimento minimo TFR</i>	10	0,33	0,55
Restituzione capitale a scadenza e rendimento minimo solo per eventi	4	0,19	0,22
<i>rendimento minimo 2 per cento</i>	1	0,22	0,22
<i>rendimento minimo TFR</i>	1	0,19	0,19
<i>rendimento minimo inflazione europea</i>	2	0,20	0,22
Restituzione capitale per eventi e rendimento minimo 2-2,5 per cento solo a scadenza	2	0,13	0,28
Totale	37		

Fonte: Dati COVIP.

(1) Valori percentuali. La commissione, espressa su base annua, viene applicata al patrimonio medio gestito.

Il livello delle commissioni varia a seconda della tipologia di garanzia fornita. I meno onerosi sono quelli che garantiscono la restituzione del solo capitale; nel loro ambito esiste una forte variabilità: si va dallo 0,11 per cento allo 0,41 per cento; essa dipende dal livello degli eventi ai quali è estesa la garanzia.

Laddove viene prevista la corresponsione di un rendimento minimo, i costi aumentano (da un minimo dello 0,23 per cento e un massimo dello 0,55 per cento); nel loro ambito quelli che garantiscono il tasso di rivalutazione del TFR risultano essere i più onerosi (con un minimo dello 0,33 ed un massimo dello 0,55 per cento).

5.2.3. I rendimenti dei fondi negoziali

Fondi pensione negoziali. Rendimenti pluriennali a livello di settore e di singola tipologia di fondo/comparto

(valori percentuali)

Fondi/Comparti	2003 – 2008 (6 anni)		2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Netto ⁽¹⁾	Lordo ⁽²⁾						
Fondi monocomparto⁽³⁾			4,2	4,4	8,3	3,7	1,4	-
Fondi multicomparto								
Garantito ⁽⁴⁾								3,1
Obbligazionario puro	14,4	16,0	3,0	2,2	2,1	2,6	2,2	1,6
Obbligazionario misto	16,8	19,3	4,3	3,9	6,9	2,7	2,1	-3,9
Bilanciato	18,7	21,8	7,0	4,9	7,9	5,6	2,4	-9,4
Azionario	9,2	9,6	8,3	5,9	14,9	8,2	1,3	-24,5
Rendimento generale	17,1	19,4	5,0	4,6	7,5	3,8	2,1	-6,3
<i>Per memoria:</i>								
Rivalutazione del TFR ⁽⁵⁾	17,3		2,8	2,5	2,6	2,4	3,1	2,7

Fonte: COVIP

1) Rendimento netto calcolato sulla base dell'andamento delle quote di ciascun fondo/comparto e rappresentativo della performance media della gestione al netto di tutti gli oneri gravanti sui fondi/comparti.

(2) Rendimento lordo, calcolato in base all'andamento di ciascun mandato di gestione conferito, rappresentativo della performance media al lordo degli oneri di gestione (finanziaria e amministrativa) e delle imposte.

(3) A partire dal 1° gennaio 2008 i fondi che sono rimasti monocomparto vengono considerati insieme ai fondi multicomparto.

(4) I rendimenti dei comparti garantiti sono calcolati come variazione degli indici di capitalizzazione costruiti sulla base del valore della quota; gli stessi pertanto non incorporano il valore della garanzia.

(5) Al netto dell'imposta sostitutiva introdotta a partire dal 2001.

In considerazione della particolare congiuntura economica, i rendimenti maggiori sono quelli dei fondi che dovevano comunque garantire un rendimento pari al TFR (per i cosiddetti iscritti taciti), per i quali si è raggiunto il 3,1 per cento, superiore di 0,4 punti percentuali della rivalutazione del TFR.

Per tutte le altre tipologie di investimento, tranne che per l'obbligazionario puro i risultati sono di segno negativo, con la punta nell'azionario con -24,5 per cento.

I contraccolpi, in termini di fiducia, per il fallimento della Lehman Brothers, hanno riguardato soprattutto i titoli corporate, determinando anche il basso livello, sia pure positivo, dell'obbligazionario puro.

5.2.4. La vigilanza

Una importante fase di sviluppo nel sistema della previdenza complementare, è quella della vigilanza, intestata in via generale alla COVIP, che, nel biennio precedente, come si è detto in precedenza, è stata impegnata soprattutto nel disegno complessivo del sistema di regolazione.

La Corte segnala infatti l'esigenza che l'impegno venga ora decisamente orientato nella verifica degli adeguamenti dei fondi a detto sistema, per evitare di perdere la reale *governance*. Basti far riferimento ai fondi preesistenti che ancora non si sono adeguati alle regole comuni.

Un oggetto immediato è rappresentato dall'analisi degli assetti organizzativi adottati in concreto dai fondi, soprattutto in considerazione del fenomeno (rilevato nella relazione annuale

della COVIP) della generalizzata tendenza a esternalizzare la gestione amministrativa e contabile, a prescindere dalla dimensione dei fondi e dalle concrete specificità degli stessi, fenomeno aggravato dalla presenza dominante di società di settore.

La COVIP ha già registrato la tendenza a tenere il controllo sulla gestione finanziaria all'interno dei fondi, mentre quello contabile è prevalentemente esternalizzato.

Diviene quindi importante la figura del responsabile del fondo negoziale (generalmente il Direttore generale od un componente del Consiglio di amministrazione), proprio al fine di un'intestazione univoca della responsabilità gestoria.

Uno strumento che la COVIP utilizza con maggior frequenza e che, ad avviso della Corte deve costituire un elemento costante, è quello della verifica ispettiva mirata che ha dimostrato l'insufficienza della vigilanza ordinaria, proprio nei casi in cui queste sono state effettuate ed hanno registrato irregolarità, soprattutto per i profili amministrativo-contabili.

Le segnalazioni relative al superamento dei limiti di investimento hanno riguardato soprattutto casi in cui la "liquidità" (depositi e titoli di debito con vita residua inferiore a sei mesi) era detenuta in misura superiore a quanto attualmente consentito dalla normativa (20 per cento). In altri casi le segnalazioni hanno riguardato il mancato rispetto da parte dei gestori dei fondi di previsioni contenute nelle convenzioni di gestione quali, ad esempio, l'obbligo di copertura dal rischio cambio degli investimenti in divisa estera e i limiti di detenzione di singole *asset class* (obbligazioni "corporate", titoli di capitale) entro soglie predefinite. Gli scostamenti sono risultati generalmente contenuti e/o temporanei.

Quanto all'errata valorizzazione del patrimonio, le segnalazioni pervenute, relative a 5 fondi, non hanno evidenziato conseguenze sulla posizione individuale degli aderenti.

Gli esposti pervenuti nel corso dell'anno alla COVIP, relativamente a presunte irregolarità o anomalie nella gestione del fondo e dei rapporti con gli iscritti, sono 67, presentati, nella quasi totalità dei casi, dagli aderenti.

Le aree di problematicità maggiormente rappresentate negli esposti pervenuti riguardano ritardi o irregolarità amministrative nell'esecuzione delle richieste di riscatto o trasferimento della posizione individuale ovvero nella liquidazione delle prestazioni (39). Negli altri casi vengono segnalate alcune criticità dovute a ritardi o difficoltà di riconciliazione dei flussi contributivi (15) ovvero relative a presunte violazioni degli obblighi di informativa e trasparenza posti dalle vigenti disposizioni normative a tutela degli iscritti (4 casi); in due casi le problematiche hanno riguardato la scelta del comparto di investimento. Sono 4 le segnalazioni ricevute che attengono a tematiche diverse non riconducibili alle categorie sopra individuate.

Dall'esame degli esposti pervenuti sono emersi in taluni casi profili di criticità nell'ambito degli assetti organizzativi. Con riguardo a due fondi, per i quali erano pervenuti il maggior numero di esposti riguardanti problematiche relative alle richieste di trasferimento o riscatto e ai profili di trasparenza, sono stati avviati accertamenti ispettivi al fine di verificare la funzionalità dei processi di lavoro adottati per rispondere alle richieste degli aderenti.

5.2.5. I possibili interventi evolutivi

La constatazione, che nelle varie sedi (in ultimo la Relazione annuale della COVIP del 18 giugno u.s.) è stata fatta dell'eccessiva dispersione dell'offerta e del livello dimensionale dei fondi pensione italiani, in media sensibilmente inferiore rispetto ai Paesi nei quali è maggiormente consolidata la previdenza complementare, porta a ritenere che vada favorita

l'aggregazione tra i fondi di minori dimensioni, anche per conseguire economie di scala che possano riflettersi sui costi di gestione a carico dei sottoscrittori.

Inoltre fondi dotati di un'adeguata "massa critica" consentono strategie di medio-lungo respiro e, dal punto di vista degli organi vigilanti, un più efficace controllo ed accertamento delle eventuali responsabilità, senza sottovalutare, a monte, una comunicazione più efficace e tempestiva.

Tra le varie ipotesi prospettate, per incentivare l'iscrizione a forme di previdenza complementare, non va sottovalutata quella di consentire la reversibilità della scelta, a suo tempo effettuata, di conferire il TFR ai fondi pensione, in quanto, attenuandosi l'aspetto vincolistico si otterrebbe una scelta meno condizionata e più serena; l'attuale impossibilità di un rientro del TFR in azienda è indicata, infatti, come una delle remore alla crescita delle adesioni.

Appare invece di segno contrario, la proposta di estendere il meccanismo dell'adesione tacita dei nuovi assunti, in "finestre temporali" predeterminate, a tutti i lavoratori che non abbiano ancora aderito alla previdenza complementare.

Va, da ultimo, sottolineato come dipenda anche dall'efficacia dell'azione nei confronti dell'evasione contributiva la possibilità concreta che il lavoratore opti per la previdenza complementare. In buona sostanza, è sempre più determinante il perseguimento di un rapporto corretto fra datori di lavoro e lavoratori nel contesto delineato e nell'attuale congiuntura economica che limita l'orientamento delle risorse disponibili alla salvaguardia che verrebbe assicurata dalla previdenza complementare.

5.2.6. Livello finanziario del fondo di Tesoreria presso l'INPS

L'art. 1, comma 759, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, prevede che con il procedimento di cui all'art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, con apposita conferenza dei servizi, siano accertate le risorse del "Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile" istituito presso la Tesoreria dello Stato, al netto delle prestazioni e degli oneri di cui all'art. 1, comma 758 della citata legge n. 296 del 2006.

L'ultima conferenza ha accertato che i contributi TFR contenuti in denunce contributive riscosse, al netto delle prestazioni erogate e dei rimborsi, riversati sul c/c di Tesoreria n. 22055 intestato all'INPS a decorrere dal 16 dicembre 2009 – data della precedente conferenza dei servizi – fino alla data del 18 maggio 2009 sono pari ad euro 1.205.256.242,42.

Detta ultima somma accertata in data 19 maggio 2009, data dell'ultima conferenza dei servizi, sarà versata dall'INPS. sul capitolo di entrata 3331 del bilancio dello Stato.

Conseguentemente la somma degli accertamenti complessivamente effettuati nelle conferenze dei servizi, compresa l'ultima, per i quali è stato disposto il versamento sul capitolo di entrata 3331 del bilancio dello Stato, ammonta a euro 8.823.983.205,99.

L'accertamento definitivo delle risorse relative all'anno 2008 viene effettuato nel rendiconto dell'INPS per l'anno 2008.

6. Il lavoro

6.1. La missione politiche per il lavoro - Analisi finanziaria

Le politiche per il lavoro si realizzano in un contesto che, dal secondo semestre 2008, deve affrontare una rilevante emergenza occupazionale, fortemente connessa alla crisi imprenditoriale che ha pesantemente riguardato il settore delle imprese piccole e medie, nel quale si collocano la gran parte delle imprese italiane.

Si richiama al riguardo la nozione comunitaria di “microimpresa”¹⁰ che fotografa una dimensione molto diffusa nel Paese e che rende decisamente diretto il rapporto tra crisi imprenditoriale e crisi occupazionale.

In relazione verrà dunque affrontato un importante profilo che attiene alla rimodulazione degli strumenti nell’ambito delle politiche attive e passive del lavoro, anche per ciò che concerne l’utilizzazione dei finanziamenti a carico dei fondi strutturali, in particolare il Fondo Sociale Europeo.

In un ambiente che chiede da tempo una riforma degli ammortizzatori sociali, viene a realizzarsi una sensibile modifica delle interazioni tra Stato, Regioni ed Enti locali, proprio al fine di affrontare adeguatamente le emergenze che sono decisamente esplose nell’ultima parte del 2008 e nella prima del 2009.

È in atto, quindi, una parziale riforma nel modo di utilizzare in via di surroga gli strumenti disponibili e di farne convergere le risorse per realizzare interventi efficaci.

Al tempo stesso, è sempre più alta l’attenzione ai profili della lotta al lavoro “in nero” ed alla sicurezza e tutela della salute nei luoghi di lavoro, ambito che la Corte ha particolarmente approfondito.

Si tratta di temi fortemente sinergici sui quali è importante tenere alto il livello di attenzione di tutti gli attori a vario titolo coinvolti.

Una prima analisi è quella che attiene agli andamenti finanziari del 2008 raffrontati con quelli del 2007.

¹⁰ Si cita, al riguardo, la Raccomandazione 2003/361 della Commissione, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese, (Gazzetta Ufficiale legge n. 124 del 20/05/2003), secondo la quale:

- Le microimprese, le piccole o medie imprese vengono definite in funzione del loro organico e del loro fatturato ovvero del loro bilancio totale annuale.
- Una media impresa è definita come un’impresa il cui organico sia inferiore a 250 persone e il cui fatturato non superi 50 milioni di euro o il cui totale di bilancio annuale non sia superiore a 43 milioni di euro.
- Una piccola impresa è definita come un’impresa il cui organico sia inferiore a 50 persone e il cui fatturato o il totale del bilancio annuale non superi 10 milioni di euro.
- Una microimpresa è definita come un’impresa il cui organico sia inferiore a 10 persone e il cui fatturato o il totale di bilancio annuale non superi 2 milioni di euro.

Missione 26 - Politiche per il lavoro*(in migliaia di euro)*

Prg	Descrizione	Residui iniziali (*)	Stanzamenti definitivi	% Stanz. def. su tot. miss.	Impegni effettivi totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1	Regolamentazione e vigilanza del lavoro							
	2007	13.953,00	18.615,00	0,566	12.290,00	15.389,00	11.709,00	12.314,00
	2008	9.974,00	66.144,00	1,796	64.785,00	70.567,00	15.073,00	55.504,00
3	Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione							
	2007	1.208.167,00	1.473.222,00	44,81	1.330.939,00	1.469.180,00	1.280.753,00	1.026.152,00
	2008	2.407.421,00	2.135.294,00	57,97	2.181.518,00	2.353.323,00	2.102.259,00	2.305.959,00
4	Sostegno al reddito							
	2007	1.150.544,00	1.501.953,00	45,68	1.362.734,00	1.492.501,00	1.292.492,00	1.002.030,00
	2008	11.396,00	1.310.079,00	35,56	1.111.175,00	1.315.075,00	972.089,00	292.053,00
5	Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro							
	2007	473.344,00	294.053,00	8,94	234.096,00	295.454,00	211.739,00	396.332,00
	2008	3.054,00	172.121,00	4,67	136.398,00	182.165,00	62.259,00	95.615,00
	Tot. missione 2007	2.846.008,00	3.287.843,00	100,00	2.940.059,00	3.272.524,00	2.796.693,00	2.436.828,00
	Tot. missione 2008	2.431.845,00	3.683.638,00	100,00	3.493.876,00	3.921.130,00	3.151.680,00	2.749.131,00

(*) *Comprensivi delle variazioni in conto residui.*

Una prima notazione attiene al programma 1, sul quale la relazione si diffonde, sia per i profili relativi all'attività ispettiva, sia per la problematica concernente la corretta attribuzione di risorse al programma per il quale si realizza uno specifico esercizio di riattribuzione al medesimo delle risorse appostate nella missione 32 ed afferenti all'organizzazione delle Direzioni regionali e provinciali del lavoro per l'area delle ispezioni.

Pertanto, i dati della tabella che precede sono comunque scarsamente significativi. Pur tuttavia deve rilevarsi come, a fronte di un incremento non significativo, appunto, in termini assoluti ma di rilievo in termini percentuali (di oltre tre volte), degli stanziamenti definitivi, non vi sia un corrispondente incremento in termini di pagamenti.

Una spiegazione al riguardo può rinvenirsi in un'attività di regolazione incentrata, oltre che su normative di dettaglio delle quali si parla in relazione, su atti prevalentemente provenienti dall'indirizzo politico e dalla Direzione per l'attività ispettiva, mentre non si rinviene una particolare dinamica nelle altre Direzioni oggetto di prossimo accorpamento (Tutela e Mercato del lavoro).

Per quanto attiene invece alla diversa distribuzione delle risorse sui programmi 3 e 4 relativi, rispettivamente, al reinserimento lavorativo ed al sostegno all'occupazione il primo, ed al sostegno al reddito il secondo, va ricordato che la rimodulazione per missioni e programmi del rendiconto 2007 effettuata dal Dipartimento della R.G.S., ai fini delle analisi della Corte, era chiaramente sperimentale, mentre il rendiconto 2008 è naturalmente strutturato per missioni e programmi come il corrispondente preventivo.

L'articolazione del fondo per l'occupazione su tre programmi, oltre ai due citati anche sul programma 5 relativo al mercato del lavoro, e quindi su tre diversi capitoli 7202, 7206 e 7207. Risulta determinante al riguardo, sia per il peso complessivo sull'intera missione (il cap. 7202, tra competenza e residui registra da solo circa 3 miliardi di euro sui 3,68 dell'intera missione), sia per la diversa incidenza sui tre programmi interessati.

Appare quindi più significativo prendere in considerazione l'intera missione i cui stanziamenti definitivi sono incrementati del 12 per cento, ma non va sottovalutata la dimensione dei residui iniziali che corrispondevano ai due terzi degli stanziamenti definitivi.

Per quanto, infatti, nel 2007 vi sia stata una consistente diminuzione della massa residui, essa è ancora rilevante (2,43 miliardi di euro) e risulta ulteriormente aumentata al 31/12/2008 del 13,2 per cento, invertendo il *trend* positivo registrato nel 2007.

Nella nuova rimodulazione di bilancio, il livello dei residui finali che con 2,75 miliardi si avvicinano ai valori del 2006 che segnavano un livello di 2,85 miliardi, è dovuto ai risultati insoddisfacenti del programma "Sostegno al reddito" che vede incrementare i residui da 11,40 milioni a 292,05, laddove il programma "Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione" diminuisce la massa residui di circa 100 milioni.

La prevalenza degli ammortizzatori sociali, quali politiche passive dell'occupazione sulle politiche attive o sulle azioni di *welfare* come il sostegno al reddito, è in questa lettura particolarmente evidente.

Gli indicatori finanziari, a parte l'aumento dei residui sul programma 3, mostrano una dinamica positiva, ad iniziare dagli impegni per giungere ai pagamenti, ma va tenuto conto che molta parte della spesa è legata all'esercizio di diritti soggettivi e, comunque, si concretizza in un trasferimento dal bilancio del Ministero agli enti, in particolare l'INPS, generalmente a consuntivo, per l'erogazione delle indennità alle LSU e per i più specifici strumenti relativi alla cassa integrazione, che, nel caso di quella in deroga, sono a carico della fiscalità generale.

Altro aspetto, più volte sottolineato dalla Corte, è costituito da una massa tendenziale di residui che vengono conservati di anno in anno, nel contesto del fondo per l'occupazione e legati a normative che prevedevano e prevedono tuttora interventi non più attuali.

6.1.1. Programma 1 "Regolamentazione e vigilanza del lavoro"

La Corte ha in corso un'indagine, presso la Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, sull'"Attività ispettiva del Ministero del lavoro: analisi dell'evoluzione delle funzioni sul territorio e dei risultati conseguiti nel contrasto al lavoro nero ed irregolare e per l'emersione del sommerso"; è in tale contesto, al quale quindi si rinvia, che viene effettuato un approfondimento molto esteso sulla materia che, nella nuova classificazione di bilancio, corrisponde al programma su "Regolamentazione e vigilanza del lavoro".

Sotto il profilo contabile, non si ritiene corretta la mancata attribuzione al medesimo di tutta la spesa delle risorse umane e strumentali destinate all'attività ispettiva. Pertanto, nella presente relazione viene realizzato un apposito esercizio che, perlomeno, analizzando la missione 32, relativa ai servizi generali, per la parte che interessa, consente di determinare la "dimensione" di tale spesa.

Nel corso del 2008 sono intervenute norme di rilievo in materia, che hanno determinato questioni interpretative sui limiti e le modalità della loro applicazione e, pertanto, è opportuno soffermarsi su alcune di esse, per le caratteristiche e la dinamica degli strumenti introdotti nell'ordinamento, anche nell'ottica della prevenzione e della semplificazione.

In tale contesto è stato, di recente, istituito, con l'art. 39 del DL n. 112/2008 convertito con la legge n. 133/2008, il "Libro unico del lavoro", che va ad inserirsi in un sistema complesso che fa leva su strumenti di grande incisività come la "comunicazione preventiva", la "maxisanzione" e la "sospensione dell'attività", estesa quest'ultima dai cantieri a tutte le attività imprenditoriali, dall'art. 14, comma 1 del d.lgs. n. 81/2008 (il "Testo Unico sulla sicurezza e la tutela della salute sui luoghi di lavoro") ed ora limitata al superamento del 20 per cento dei lavoratori "in nero" dall'art. 41, comma 11 del citato d.lgs. n. 81/2008 ed al caso di "gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro".

E' del resto di estrema attualità la verifica sull'utilizzazione degli istituti, introdotti dal d.lgs. n. 124/2004, come l'"interpello", all'art. 9, che, con diversi effetti, è ora presente anche nella normativa sulla sicurezza e sulla tutela della salute, la "conciliazione monocratica" all'art. 11 e la "diffida accertativa per i crediti patrimoniali" all'art.12, accanto ad altri preesistenti nell'Ordinamento come la "diffida" (intesa in termini generali, di cui la precedente costituisce una *species*), ed, all'art. 15, la "prescrizione obbligatoria", istituto fondamentale del sistema sanzionatorio risalente all'art. 20 del d.lgs. n. 758/1994 ed in precedenza operante solo nel campo della sicurezza e tutela della salute sui luoghi di lavoro.

6.1.1.1. Il nuovo approccio alle ispezioni

Il sistema ispettivo del lavoro si presenta come un ambiente alquanto complesso, nel quale interagiscono attori che ancora non hanno messo adeguatamente "a fuoco" gli strumenti a disposizione e la loro portata applicativa.

La "dinamica" delle competenze risente di un quadro ancora in movimento che induce a ritenere che quanto prima dovrà essere sciolto il nodo della perdurante limitazione delle competenze degli ispettori del lavoro in materia di sicurezza del lavoro, limitazione che non appare più compatibile né con il rapporto logico tra la regolarità del lavoro ed, appunto, la sicurezza del lavoro, né, tanto meno, con l'approccio sostanziale che si vuol dare all'azione ispettiva.

Del resto, sia pure a macchia di leopardo, ed anche a voler prescindere dalle funzioni di polizia giudiziaria, la competenza degli Ispettori del lavoro in materia di sicurezza del lavoro è ormai piuttosto estesa ed è quindi sensibile l'incompiutezza di un processo che dovrebbe portare ad unificare le due materie della regolarità e della sicurezza del lavoro.

Elementi sintomatici in tal senso sono rinvenibili in due atti che, a diverso livello, perseguono l'intento di indirizzare l'attività degli ispettori, con linee-guida che, almeno nelle intenzioni, hanno un taglio fortemente operativo: la direttiva del ministro del 18 settembre 2008 e la circolare del direttore per l'attività ispettiva n. 30 del 12 novembre 2008.

Infatti, l'elemento costante che li caratterizza è costituito dai richiami:

- all'approccio sostanziale che deve avere l'ispettore, secondo i parametri di correttezza, trasparenza ed uniformità sull'intero territorio nazionale;
- all'ottica di servizio e non di potere che deve essere perseguita;
- alla ricerca di una organizzazione sistematica delle ispezioni attraverso un'adeguata programmazione di queste e la limitazione della discrezionalità tipica delle "ispezioni a vista";

- ad analisi geoeconomiche ed allo sviluppo di indicatori di rischio in grado di individuare obiettivi sensibili;
- allo sviluppo di un efficace coordinamento tra i soggetti ispettivi, a fine di evitare sovrapposizioni.

L'attenzione ai compiti di consulenza ed alla presenza di forme di controllo sociale (come gli enti bilaterali) o anche forme di controllo istituzionale alternative (come le sedi di certificazione dei contratti di lavoro e di appalto), costituiscono ulteriori elementi di focalizzazione della direttiva.

E' evidente la forte caratterizzazione data dalle indicazioni di *policy* che permeano la direttiva, ma il punto cruciale è costituito dall'utilizzazione, ritenuta non adeguata, di quegli istituti ai quali è stato dedicato un esame approfondito nella presente relazione ed all'applicazione concreta proprio del provvedimento di "sospensione", con una serie di indicazioni "di dettaglio", che hanno avuto seguito nella circolare.

Tali indicazioni mostrano come l'attenzione si sia concentrata sulle conseguenze, evidentemente ritenute dirimpenti dell'estensione della sua portata applicativa a tutte le attività imprenditoriali.

Partendo dall'assunto che, in questa sede, non si entra nel merito delle scelte di *policy* effettuate dall'indirizzo politico, non può non osservarsi che nella direttiva sono presenti profili che inducono a riflessione e che, comunque, nel fornire disposizioni particolari agli ispettori per l'applicazione dell'istituto della sospensione, introducono elementi nuovi, sia pure orientati all'organizzazione dell'attività, ed anche una configurazione, invero peculiare, di microimpresa (corrispondente all'impresa con unico lavoratore) che non trova riscontri nell'ordinamento nazionale e che non corrisponde all'accezione che a tale denominazione dà la normativa comunitaria¹¹ la quale comunque ne indica la dimensione in meno di dieci addetti.

Esistono, a ben vedere, profili concettuali ed aspetti applicativi, ma anche i primi costituiscono la conseguenza della cennata estensione dell'istituto ad ogni attività imprenditoriale e, segnatamente, a quelle del settore del commercio e soprattutto dei pubblici esercizi, come viene evidenziato dai riscontri forniti dall'Amministrazione sui provvedimenti emessi e sulle revoche delle sospensioni, successivamente intervenute.

In buona sostanza, le indicazioni della direttiva¹² marcano il carattere discrezionale del provvedimento, non obbligatorio dunque, e da adottare solo ove sussistano rischi per i lavoratori

¹¹ Si cita, al riguardo, la Raccomandazione 2003/361 della Commissione, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese, (Gazzetta Ufficiale legge n. 124 del 20/05/2003), secondo la quale:

- le microimprese, le piccole o medie imprese vengono definite in funzione del loro organico e del loro fatturato ovvero del loro bilancio totale annuale.
- Una media impresa è definita come un'impresa il cui organico sia inferiore a 250 persone e il cui fatturato non superi 50 milioni di euro o il cui totale di bilancio annuale non sia superiore a 43 milioni di euro.
- Una piccola impresa è definita come un'impresa il cui organico sia inferiore a 50 persone e il cui fatturato o il totale del bilancio annuale non superi 10 milioni di euro.
- Una microimpresa è definita come un'impresa il cui organico sia inferiore a 10 persone e il cui fatturato o il totale di bilancio annuale non superi 2 milioni di euro.

¹² Un punto di particolare rilievo è quello relativo alla decorrenza della sospensione dalle ore 12 del giorno successivo a quello dell'accesso ispettivo, tenuto conto che, in seguito alle modifiche apportate dal DL n. 112/2008, convertito con la legge n. 133/2008, la sospensione viene applicata nelle due ipotesi suddette (presenza di un livello del 20 per cento o superiore di lavoratori "in nero", ovvero "gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro").

La circolare, per quanto attiene alla nozione di "microimpresa", ne ammette l'atecnicità, ma, nel contempo, invita gli ispettori ad evitare il provvedimento di sospensione, salvo il caso di attività particolarmente rischiose, utilizzando lo

e, comunque, in un'ottica che consenta il ripristino di una situazione di legalità tale da consentire la revoca della sospensione non appena ciò sia riscontrato e si sia provveduto al pagamento della "somma aggiuntiva" espressamente prevista.

6.1.1.2. I risultati dell'azione ispettiva

Prima di dar conto della novità di maggior rilievo intervenuta nel 2008 e di analizzarne le caratteristiche e le criticità, è opportuno, sia pure sinteticamente, presentare uno spaccato significativo dei risultati ottenuti in materia, risultati che vanno letti nell'ottica di maggiore attenzione ai profili della prevenzione e dell'assistenza che, ovviamente, non determinano conseguenze sanzionatorie.

Per tale ragione, è in atto la sperimentazione di un modello di valutazione dell'attività degli ispettori che si basa sulla predeterminazione degli aspetti di maggior peso e significatività, come ad esempio l'accertamento dell'inesistenza del rapporto di lavoro o la grave e reiterata violazione delle norme in materia sulla sicurezza, attribuendo ad essi un valore ben maggiore di quello attribuito per la violazione formale.

La Corte, che nell'indagine richiamata approfondisce tali aspetti, avrà cura di verificare la concreta applicazione di tale modello di valutazione e di trarne le valutazioni conseguenti.

Nelle tabelle che seguono vengono posti a fattore comune i risultati ottenuti nel 2008, anche in comparazione con l'esercizio 2007, in termini di valore finanziario sia delle sanzioni irrogate sia dei recuperi contributivi ottenuti, ai fini della successiva analisi.

strumento della disposizione con l'assegnazione di un termine breve per la regolarizzazione del lavoratore e la sottoposizione del medesimo alla sorveglianza sanitaria, nei casi previsti.

Sulla decorrenza "posticipata" alle ore 12 del giorno dopo, della sospensione, la circolare medesima, nel fare riferimento a possibili difficoltà di collegamento al sistema informativo ovvero alla improbabile presenza di documentazione in unità mobili, precisa tuttavia che entro tale termine dovrà essere comunque presentata l'esibizione delle comunicazioni di assunzione, senza possibilità di differimento, a prescindere dalla circostanza che detta documentazione sia in possesso del datore di lavoro o di altri soggetti abilitati. Tali comunicazioni devono comunque essere state effettuate prima del primo accesso ispettivo; in caso contrario la sospensione manterrebbe la sua validità esplicando effetti sanzionatori.

La circolare integra utilmente la direttiva, dando riscontro, soprattutto per tali ultimi aspetti, a quanto più sopra enunciato, fermo restando che un lavoratore "in nero" non può comunque proseguire la sua attività e che, ove si verifichi la regolarità del rapporto di lavoro, la sospensione venga annullata in sede di autotutela.

Preso atto delle precisazioni recate dalla circolare, rimane da considerare comunque l'assoggettamento ed il pagamento della somma aggiuntiva prevista per la sospensione.