

Roma, 27 ottobre 2000  
Prot. n. 0303/00/F.6.1.c.  
CIRC. N. 16370

Alle Aziende associate

L o r o   S e d i

**OGGETTO:** Attività usuranti - Benefici previdenziali - *Iter* di attuazione.

Il 4 ottobre u.s., a conclusione dei lavori di una Commissione tecnico scientifica istituita presso il Ministero del lavoro con la partecipazione di rappresentanti delle parti sociali, è stata avviata una fase preliminare di analisi metodologica - peraltro ancora da validare sul piano sperimentale - nell'ambito del complesso *iter* procedurale delineato dalla normativa sui benefici previdenziali per i lavoratori adibiti ad attività e mansioni riconosciute come "usuranti".

Considerate le gravose implicazioni che il tema continua a presentare per i profili economici e organizzativi d'interesse delle imprese, oltre che per gli equilibri della spesa pensionistica, riteniamo opportuno riepilogare i termini della questione e la linea d'azione fin qui adottata da Confindustria, con particolare riguardo agli ultimi sviluppi in sede ministeriale.

### **I precedenti**

Il d.lgs. n. 374/1993 e le successive modifiche introdotte dalla legge n. 335/1995 hanno delineato, per gli addetti a mansioni lavorative "usuranti", un regime agevolato di accesso alle prestazioni pensionistiche di vecchiaia/anzianità che, oltre a caratterizzarsi per l'indeterminatezza del campo di applicazione e la mancanza di qualsiasi valutazione sui connessi oneri finanziari per il sistema previdenziale, ha rimesso alle parti sociali il compito, di fatto insostenibile in presenza delle cennate carenze, di formulare proposte congiunte sia per la concreta individuazione di dette mansioni all'interno di un complesso di attività prefissato dal legislatore (alcune delle quali destinatarie di un concorso dello Stato al sostegno del 20% degli oneri

previdenziali: v. allegati 1 e 2), sia per la determinazione delle modalità del finanziamento destinato a gravare su imprese e lavoratori.

Tenuto conto delle conseguenze potenzialmente pregiudizievoli di tale situazione, fin dalla primavera del 1996 Confindustria ha formulato ufficialmente analisi e proposte così sintetizzabili:

- la questione dell'usura lavorativa risente della mancanza di riscontri statistici ed epidemiologici a carattere scientifico;
- in assenza di tali riscontri, una metodologia d'indagine per la ricerca e l'evidenziazione di attività qualificabili come usuranti, pur configurabile in astratto, può condurre a risultati solo "indiziari" e, comunque, parziali;
- per una convalida su larga scala delle osservazioni "empiriche" sulla natura presuntivamente usurante di singole realtà lavorative, è indispensabile una sistematica opera di monitoraggio protratta per un adeguato periodo di tempo;
- in ogni caso, è indispensabile evitare un uso distorto del pensionamento di vecchiaia e di anzianità, che scaricherebbe in modo surrogatorio sul sistema previdenziale la mancanza di un efficace sistema di garanzie a sostegno del reddito e della capacità di guadagno.

Una prima risposta alla prioritaria esigenza di trasferire ad una qualificata sede tecnica l'esame delle richiamate criticità è stata fornita con l'istituzione presso il Ministero del lavoro di una Commissione tecnico scientifica a carattere paritetico incaricata di determinare i criteri di base per l'individuazione delle mansioni cosiddette "usuranti" e per il finanziamento dei connessi benefici previdenziali.

Peraltro la Commissione, essenzialmente a causa del ristretto margine di tempo ad essa inizialmente assegnato, ha potuto affrontare in tale fase solo una parte della vasta problematica, definendo i possibili contenuti di un primo decreto sulla materia.

Dopo una stasi protrattasi per circa un anno, l'*iter* di definizione del regime delle agevolazioni è stato riavviato con la pubblicazione del decreto ministeriale 19 maggio 1999.

Il provvedimento ha previsto un immediato rinvio al confronto tra le parti sociali per l'attuazione dei compiti ad esse assegnati dalla normativa di riferimento (individuazione delle mansioni usuranti; determinazione delle aliquote contributive per il finanziamento del sistema), in una fase nella quale non era ancora disponibile una appropriata strumentazione idonea a consentire un effettivo e proficuo

svolgimento di detti compiti. Per di più, ai fini del confronto sindacale, veniva prefissato un termine di cinque mesi, oggettivamente incongruo rispetto alla vastità e complessità della materia.

Tenuto conto delle indicate criticità, Confindustria ha dato corso alla impugnazione del decreto innanzi al Tar del Lazio (giudizio tuttora pendente), al fine di ottenerne l'annullamento e in vista di una riformulazione del provvedimento coerente con la previsione della citata l. n. 449/1997.

A seguito di tale iniziativa, il Ministero del lavoro ha reinsediato la Commissione tecnico scientifica a carattere paritetico che aveva già operato in precedenza, incaricandola di completare la messa a punto dei criteri da affidare al confronto tra le Organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori.

### **I lavori della Commissione ministeriale nel corso del 2000**

La Commissione ha operato dal 26 gennaio al 4 ottobre 2000 e, in questo arco di tempo, ha affrontato:

- a) il tema della determinazione del metodo per il calcolo degli oneri pensionistici connessi allo svolgimento di mansioni usuranti e dell'aliquota contributiva per la copertura di tali oneri;
- b) il tema della determinazione del metodo per l'individuazione, a partire dagli indicatori di usura elencati nel d.m. 19 maggio 1999 e nell'ambito delle attività potenzialmente usuranti definite come tali dalla normativa di riferimento, delle mansioni lavorative destinatarie dei benefici previdenziali.

Su entrambi i temi la rappresentanza di Confindustria ha presentato alla Commissione osservazioni e proposte elaborate con l'ausilio di un gruppo di lavoro appositamente costituito.

Riguardo al tema *sub a)*, la discussione si è sviluppata intorno ad un metodo di calcolo dell'aliquota contributiva elaborato dai rappresentanti dell'Inps secondo i criteri della tecnica attuariale, sulla base di principi generali fissati dalla Commissione.

Va sottolineato al riguardo che la Commissione non si è soffermata né sulla determinazione di specifiche aliquote contributive concretamente applicabili né sulla individuazione della platea di contribuenti su cui far gravare gli oneri di finanziamento né, infine, sul criterio di ripartizione degli stessi oneri tra imprese e lavoratori.

Riguardo al tema *sub b)*, è stata elaborata una metodologia di indagine – consistente nell’attribuzione, a ciascuno degli otto criteri di cui al d.m. 19 maggio 1999, di un “peso” e di un “punteggio” da valere per la misurazione della incidenza dei fattori di usura nelle diverse realtà lavorative – teoricamente idonea a stabilire per ciascuna attività/mansione presa in esame il relativo “indicatore globale di usura” e, quindi, a riconoscere come mansioni realmente usuranti, agli effetti del diritto al beneficio previdenziale, quelle per le quali si registri un indice globale di esposizione usurante superiore ad un valore di soglia fissato nel 50% del complessivo punteggio disponibile.

Si tratta, come risulta evidente, di una metodologia complessa che, seppure valida su un piano di astratta coerenza logica, denuncia tuttavia limiti oggettivi, essendo per alcuni versi fondata su assunti analogici o induttivi giustificati dalla verificata difficoltà/ impossibilità di rilevare direttamente i dati necessari alla determinazione del menzionato “indicatore globale di usura”.

Nella scheda allegata sono riportate la descrizione degli otto criteri di cui al d.m. 19 maggio 1999 ed una sintetica analisi del significato e dei limiti di ciascuno di tali criteri (v. allegato 3).

### **Le conclusioni della Commissione e la posizione della delegazione Confindustria**

Le conclusioni alle quali è pervenuta la Commissione sono state formalizzate in un documento per il Ministro del lavoro, di cui riportiamo il testo in allegato (v. allegato 4).

Relativamente al metodo per il calcolo dell’aliquota contributiva, la Commissione ha recepito la proposta dell’Inps.

Al riguardo la delegazione Confindustria ha ottenuto che non fosse data evidenza alle ipotesi di specifiche aliquote contributive (di entità del tutto irreali) che gli attuari

dell'ente avevano elaborato a scopo puramente esemplificativo sulla base di platee di beneficiari puramente virtuali, nella totale assenza di riferimenti concreti.

Relativamente al metodo di rilevazione della incidenza usurante delle mansioni lavorative, i limiti della strumentazione concepita dalla Commissione sono stati puntualmente rappresentati dalla delegazione di Confindustria che, in particolare, ne ha rimarcato la problematica applicabilità per le parti sociali alle quali, come detto, è rimessa la concreta individuazione delle mansioni effettivamente usuranti.

Pertanto è stato sollecitato sul punto l'avvio di una fase sperimentale mirata ad accertare la praticabilità ed efficacia del metodo astrattamente definito dalla Commissione.

Tale indicazione - tradotta nello scorso mese di settembre in una prima verifica a carattere sperimentale, peraltro del tutto inadeguata nella impostazione e nei risultati - è stata formalmente recepita nel documento conclusivo della Commissione, laddove si raccomanda espressamente al Ministro del lavoro che:

- 1) “venga avviata una sperimentazione per l'applicazione e la validazione della metodologia elaborata, affinché garantisca risultati pratici improntati a principi di rigorosa equità sociale”;
- 2) in vista di tale obiettivo, si provveda alla “costituzione, presso il Ministero del lavoro, di un Osservatorio permanente in cui vengano incluse le parti sociali e che si avvalga di esperti altamente specializzati di tutti gli Istituti previdenziali e di ricerca, per la raccolta di dati prodotti da fonti dirette e certe”.

Le raccomandazioni della Commissione collimano con la posizione espressa da Confindustria circa l'assoluta necessità che l'impianto metodologico messo a punto per l'individuazione delle mansioni usuranti sia sottoposto ad una adeguata verifica sperimentale - da condurre con criterio rigorosamente scientifico e sulla base di riscontri diretti, circostanziati ed incontrovertibili - quale condizione ineludibile e pregiudiziale per la validazione della stessa metodologia ed ai fini di una definitiva valutazione sulla sussistenza o meno dei presupposti per il passaggio alle successive fasi di attuazione del sistema.

Ne discende che, sul versante dei rapporti tra le parti sociali, non sussistono tuttora le condizioni per l'individuazione congiunta delle mansioni usuranti da parte delle organizzazioni rappresentative delle categorie e settori potenzialmente interessati e,

pertanto, conserva piena validità l'indicazione circa l'opportunità che la materia continui a non formare oggetto di specifiche intese sindacali che potrebbero configurarsi come impropria accettazione di un quadro di riferimento che invece necessita ancora di una compiuta definizione nell'interesse complessivo dei diversi comparti produttivi.

Cordiali saluti.

Nicola De Marinis  
DIRETTORE  
AREA RELAZIONI INDUSTRIALI

All.  
RT/it