

La seduta comincia alle 17.20.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del ministro del lavoro e delle politiche sociali, Roberto Maroni, sulle politiche per l'ingresso nel mercato del lavoro e sulle prospettive di riforma del sistema previdenziale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del ministro del lavoro e delle politiche sociali, Roberto Maroni, sulle politiche per l'ingresso nel mercato del lavoro e sulle prospettive di riforma del sistema previdenziale.

Desidero anzitutto dire che sono dispiaciuto per l'assenza — causata forse da problemi di orario o da altri impegni — di una parte dei componenti la Commissione.

Ringrazio il ministro per aver accettato l'invito della Commissione e gli do immediatamente la parola per l'intervento introduttivo. Auspico che in questa occasione si manifesti la funzione protagonista del Parlamento, e di questa Commissione in particolare. Ciò in considerazione anche del confronto in corso con le parti sociali, o con altri soggetti di grande rilievo, con i quali il Governo sta comunque dialo-

gando ma che, naturalmente, hanno ruoli, funzioni e prerogative diverse rispetto a quelle proprie del Parlamento.

ROBERTO MARONI, *Ministro del lavoro e delle politiche sociali*. Signor presidente, il Libro bianco è uno strumento di analisi e di proposte per un programma di legislatura da confrontare con le parti sociali e le regioni, anche in prospettiva federalista. Si tratta di una metodologia di tipo anglosassone, ampiamente utilizzata dall'Unione europea, che prevede la redazione di proposte legislative basate sul principio della regolazione per obiettivi. Obiettivo generale del Libro bianco e della strategia del Governo è l'innalzamento del tasso di occupazione; l'adozione di politiche del lavoro mirate può migliorare sostanzialmente, nell'arco del prossimo quinquennio, l'intensità e la qualità occupazionale della crescita. A questo obiettivo devono concorrere vari fattori: dalla più intensa partecipazione dei giovani, delle donne e degli anziani al mercato del lavoro, all'ulteriore diffusione del lavoro autonomo e di ogni forma di autoimpiego ed all'emersione di tutte le forme di lavoro irregolare, con particolare attenzione alla situazione del Mezzogiorno. L'innalzamento del tasso di occupazione determina, peraltro, un ampliamento della base dei contribuenti, aiutando così a ridurre l'impatto negativo derivante dalle tendenze demografiche attualmente in atto. In particolare le politiche del lavoro, identificate dal Libro bianco, devono contribuire affinché ostacoli economici o normativi non costituiscano pericolose strozzature, fonte di inefficienza ed iniquità.

È importante sottolineare che le azioni che si vogliono promuovere attraverso il

Libro bianco non sostituiscono, né esauriscono, gli strumenti delle politiche economica, fiscale e industriale, volte a garantire un sentiero di crescita sostenuta pure nel rispetto delle compatibilità di finanza pubblica. In particolare il Libro bianco è definito in coerenza con l'obiettivo di una progressiva riduzione degli oneri fiscali e contributivi che gravano sul lavoro, leva non secondaria per l'incremento dell'occupazione e per migliorare la condizione dei lavoratori meno retribuiti, nonché con le linee di riforma del sistema previdenziale. Nondimeno lo sviluppo, soprattutto delle aree del Mezzogiorno, rimane lo strumento principale attraverso cui raggiungere gli obiettivi di espansione occupazionale indicati.

Occorre inoltre chiarire che obiettivo del Governo è quello di un miglioramento qualitativo del rapporto di lavoro mediante un uso corretto del contratto di lavoro a tempo indeterminato, evitando nel contempo che si diffondano forme di flessibilità in entrata per aggirare i vincoli — o comunque le tutele — predisposti per la flessibilità in uscita. Pertanto appare importante incentivarne l'utilizzo con particolare riguardo alla trasformazione del contratto a termine, nonché superare gli eventuali ostacoli normativi che frenano il ricorso a questa tipologia contrattuale, senz'altro fondamentale per garantire una società attiva basata sulla qualità del lavoro. La filosofia generale del Libro bianco si può ricondurre a tre parole chiave: Europa, modernizzazione e federalismo.

L'Italia oggi è il paese con il più basso tasso di occupazione in Europa, in particolare quello femminile, il più alto livello di disoccupazione di lungo periodo ed il più marcato divario territoriale. Le raccomandazioni rivolte all'Italia dall'Unione europea nell'ambito del processo di Lussemburgo hanno sottolineato, ormai dal 1998, l'insufficienza delle politiche fin qui attuate e la mancanza di interventi in grado di migliorare sostanzialmente le caratteristiche del mercato del lavoro in Italia. Per questo motivo, partendo proprio dagli orientamenti europei, il Governo intende procedere, con la presentazione di

questo Libro bianco, ad un programma di legislatura orientato alla promozione di una società attiva, ove maggiori siano le possibilità di occupazione per tutti, migliore sia la qualità complessiva dei lavori, più moderne le regole che presiedono all'organizzazione dei rapporti dei mercati del lavoro.

In merito alla modernizzazione occorre coniugare flessibilità e sicurezza dell'occupazione mediante interventi concordati fra le parti sociali o predisposti direttamente dal Governo. Il sistema regolativo dei rapporti di lavoro ancora oggi utilizzato in Italia non è più in grado di cogliere, e governare, la trasformazione in atto; assai più che semplice titolare di un rapporto di lavoro il prestatore di oggi, e soprattutto di domani, diventa un collaboratore che opera all'interno di un circolo; il percorso lavorativo è segnato da cicli in cui si possono alternare fasi di lavoro dipendente ed autonomo, in ipotesi intervallate da forme intermedie e da periodi di formazione e riqualificazione professionale. Il quadro giuridico istituzionale di rapporti costruiti dalle parti sociali (quindi il diritto del lavoro e le relazioni industriali) devono cogliere queste trasformazioni in divenire agevolandone il governo.

A proposito di federalismo occorre concordare con le regioni l'attuazione della loro potestà legislativa concorrente in materia di lavoro — ciò in seguito all'ultima riforma della Costituzione — per realizzare una legislazione di cornice; in questa maniera sarà più facile dare corso ad una completa revisione della legislazione italiana sul lavoro.

Per quanto riguarda il metodo del Libro bianco, si intende innovare il processo decisionale passando dalla concertazione al dialogo sociale di tipo comunitario; ciò implica che siano attivati tavoli di confronto su materie circoscritte: pensioni, collocamento e modello contrattuale. Se entro un tempo determinato le parti sociali non trovano un accordo interviene e decide l'esecutivo, nelle materie di sua competenza. Parti sociali e regioni dovranno far pervenire, entro un termine prefissato, le loro osservazioni e proposte

scritte. La ragione del cambiamento è nella necessità di accordi progressivi che possano essere rapidamente tradotti in provvedimenti evitando le trattative globali che si concludono spesso con accordi altrettanto globali, in gran parte destinati a rimanere sulla carta.

Desidero ora fornire alcuni numeri sulle eredità del passato, su occupazione e disoccupazione e sul *gap* con l'Europa. Ho qui una tabella che lascio a disposizione dei membri di questa Commissione affinché ne prendano visione. Alcuni dei dati in essa contenuti riguardano, ad esempio, il tasso di occupazione che al centro-nord è del 71,9 per cento per quanto riguarda i maschi e del 48 per cento per quanto riguarda le donne; nel Mezzogiorno questo tasso è del 59,5 per cento per quanto riguarda i maschi e del 24,5 per cento per le donne; la media italiana è del 67,5 per cento per i maschi e del 39,6 per cento per le donne. Il tasso di disoccupazione al centro-nord è del 5,7 per cento mentre nel Mezzogiorno è pari al 21 per cento: la media dell'Unione europea è pari all'8,2 per cento per quanto riguarda il tasso di disoccupazione totale e al 63,3 per cento per il tasso di occupazione, contro il 53,3 per cento dell'Italia.

La situazione è ancor più critica se si analizza la classe di età che va dai 55 ai 64 anni, che in Italia presenta un tasso di occupazione pari al 27,7 per cento a fronte di una media europea del 37,7 per cento. Nel segmento di età che va dai 15 ai 24 anni, la percentuale di popolazione in cerca di lavoro è pari all'11,7 per cento in Italia, mentre in Europa è del 7,8 per cento, con una differenza sostanziale tra centro-nord e Mezzogiorno in quanto al centro-nord la percentuale di persone in cerca di lavoro è pari al 7,1 per cento, addirittura inferiore alla media europea, mentre nel Mezzogiorno è del 17,7 per cento.

Insieme alla Grecia l'Italia è il paese dell'Unione europea con il più elevato tasso di lavoro nero. Secondo i dati ISTAT la percentuale di lavoratori irregolari è pari a circa il 15 per cento della forza lavoro totale, mentre il Censis stima que-

sta quota addirittura intorno al 23 per cento. Altre indagini internazionali indicano che l'incidenza dell'economia sommersa sul prodotto interno lordo è stimata attorno ad un tasso che va dal 20 al 26 per cento: un valore doppio rispetto alla media dei paesi dell'Unione europea. L'Italia è un paese molto « egualitario » in politica salariale ma molto « diseguale » dal punto di vista delle condizioni di lavoro; ne è prova evidente il fatto che essa presenta il primato della dispersione salariale e dei tassi di disoccupazione mentre è all'ultimo posto della graduatoria della dispersione territoriale dei livelli salariali.

La struttura della spesa sociale italiana denota una accentuata caratterizzazione pensionistica ed una bassa incidenza tanto dei trattamenti di disoccupazione quanto di quelli assistenziali a favore di soggetti in età lavorativa: invalidità, famiglia, abitazione ed assistenza sociale in senso proprio.

La spesa per politiche attive nel 2000 è stimabile allo 0,6 per cento del PIL, un importo inferiore a quello medio dei paesi OCSE. Scarse sono le esperienze di politiche attive, soprattutto quelle che combinano azioni integrate finalizzate al reinserimento, ad esempio l'orientamento, la formazione e l'inserimento.

Le persone in cerca di primo impiego sono per una larga parte non coperte dagli schemi assicurativi contro la disoccupazione; le rigidità nella regolamentazione dei rapporti di lavoro e il prevalere della tutela dei rapporti in essere hanno reso meno pressante l'esigenza di fornire un sostegno a fronte del rischio di disoccupazione e al tempo stesso, producendo una frattura tra occupati e inoccupati, hanno contenuto la platea di potenziali beneficiari dei trattamenti di disoccupazione comunque esistenti.

Gli schemi di incentivazione dell'occupazione, compresi i cosiddetti contratti a causa mista (apprendistato e contratto di formazione lavoro), coprono circa i due terzi della spesa totale per le politiche attive del lavoro; complessivamente si è trattato nel 1999 — l'ultimo anno per cui è disponibile un consuntivo dettagliato — di 9 mila 763 miliardi di lire, pari allo 0,5

per cento del PIL; considerando gli stanziamenti di bilancio per il 2001, la spesa totale sarebbe di 10 mila 452 miliardi di lire.

Tra i soggetti interessati da incentivi vi è una netta predominanza dei più giovani, in particolar modo nel centro-nord, in cui è maggiormente diffuso l'apprendistato. Nel Mezzogiorno ad essere più coperta è la classe di età media 25-44 anni, per la maggiore diffusione di strumenti diretti ai disoccupati di lunga durata; le donne sono rappresentate in proporzione alla percentuale di occupati, anche se nel centro-nord tendono ad essere i beneficiari privilegiati degli incentivi propriamente detti.

Per quanto attiene all'area territoriale gli strumenti che non siano specificatamente diretti al Mezzogiorno sono fortemente concentrati nel centro-nord per oltre il 70 per cento; ciò è dovuto alla netta prevalenza sotto il profilo numerico dei contratti a causa mista sugli incentivi per il reimpiego dei disoccupati.

Il Governo, nel confronto in atto con le parti sociali, intende verificare le possibilità per definire una serie di misure urgenti che abbiano l'obiettivo di intervenire sui « colli di bottiglia » del mercato del lavoro e per un primo riordino della normativa degli strumenti di intervento. Lo strumento più indicato attraverso cui operare questo primo intervento appare oggi essere quella della legge delega.

Appare necessario imprimere una decisa accelerazione alle misure che possano favorire un efficiente ed equo incontro tra domanda ed offerta. Raccogliendo le indicazioni dell'Unione europea, si deve proseguire con determinazione nella modernizzazione dei servizi pubblici per l'impiego nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province, anche tenendo conto del quadro istituzionale che verrà definito dai provvedimenti attuativi della legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3. Dall'altro, si deve agire affinché si fondi stabilmente un sistema maggiormente concorrenziale tra pubblico e privato, superando il quadro normativo esistente e rivedendo pienamente la normativa introdotta per regolare il ruolo degli

operatori privati impegnati nel lavoro temporaneo, nella ricerca e selezione del personale, nel supporto alla ricollocazione professionale e favorendo la diffusione di operatori privati polifunzionali. In questo quadro si colloca anche l'azione di modernizzazione di un sistema informativo del lavoro.

Appare urgente intervenire sulle transizioni — scuola, lavoro, formazione — con l'obiettivo di mantenere invariate le possibilità di occupabilità degli individui, particolarmente in una fase di temporanea difficoltà come potrebbe essere quella dei prossimi mesi. A questo fine si intende agire per un riordino dei contratti a contenuto formativo con riferimento all'apprendistato e al contratto di formazione lavoro, valorizzando il tirocinio come modalità efficace di esperienza di lavoro. In particolare l'apprendistato può essere considerato come strumento formativo per il mercato, mentre il contratto di formazione lavoro può essere concepito come strumento per realizzare un inserimento mirato del lavoratore in azienda.

Si deve procedere alla realizzazione di un sistema organico di misure volte a realizzare l'occupabilità nella logica della strategia europea per l'occupazione, ridefinendo gli incentivi, gli ammortizzatori sociali e gli strumenti di sostegno al reddito e valorizzando il ruolo della formazione professionale. Ciò dovrà avvenire senza che si determinino oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato. Importante elemento di questo riordino — oltre al ruolo della formazione — deve essere il coinvolgimento attivo del beneficiario, che dovrà ricercare attivamente un'occupazione secondo un percorso anche a natura formativa da concordare preventivamente con i servizi pubblici per l'impiego.

Interventi correttivi appaiono urgenti per eliminare gli ostacoli normativi che rendono complicato l'utilizzo delle tipologie contrattuali flessibili, impiegate in larga misura in tutti i paesi europei senza che questo abbia comportato situazioni di esclusione sociale o di bassa qualità del lavoro. In questo ambito il contratto di lavoro a tempo parziale deve essere reso

più usufruibile, intervenendo sulle cosiddette clausole elastiche, prevedendone possibili estensioni ed eliminando tutti gli ostacoli normativi che si frappongono all'utilizzo delle incentivazioni economiche previste.

Il contratto interinale, la cui disciplina deve essere coordinata con quella del lavoro temporaneo, deve migliorare la sua funzione di strumento che favorisce l'incontro tra domanda e offerta, superando la cosiddetta missione esclusiva. È possibile prevedere un intervento sull'orario di lavoro nel rispetto della direttiva comunitaria e secondo l'avviso comune del 12 novembre 1997 con eventuali e opportuni interventi di aggiustamento. Più in generale appare opportuno avviare una riforma complessiva della disciplina in materia di intermediazione di manodopera, anche alla luce dei processi di esternalizzazione del lavoro e nel rispetto delle condizioni di tutela del lavoro.

Dall'altro lato, occorre prevedere nuove tipologie contrattuali che abbiano la funzione di ripulire il mercato del lavoro dall'improprio utilizzo di alcuni strumenti oggi esistenti in funzione elusiva o frodatoria della legislazione posta a tutela del lavoro subordinato e che nel contempo tengano conto delle mutate esigenze produttive ed organizzative.

In questa ottica si prevede l'introduzione del cosiddetto lavoro intermittente o a chiamata, consentendo a numerosi soggetti di percepire un compenso minimo per la propria disponibilità, aumentando poi l'effettiva retribuzione in ragione dell'orario effettivamente richiesto, o la prospettiva del lavoro a progetto, come forma di lavoro autonomo parasubordinato, in cui rileva fortemente il fattore della realizzazione appunto di un progetto avente precisi requisiti in termini di quantificazione temporale, ma anche di qualità della prestazione. Questi contratti rappresentano interventi finalizzati a bonificare il mercato del lavoro delle collaborazioni coordinate e continuative, oggi davvero confuso e fonte di abusi, e mirano a realizzare una politica di adattabilità delle risorse umane. Appare importante poi in-

tervenire sulle procedure di certificazione dei rapporti di lavoro al fine di consentire una migliore qualificazione dei rapporti instaurati.

Il Libro bianco non si esaurisce nella predisposizione delle misure urgenti di cui ho parlato, ma anche nella previsione di azioni più strutturali, che devono modificare nel medio periodo il sistema regolatore dei rapporti di lavoro, nonché contribuire alla modernizzazione del nostro sistema di relazioni industriali.

In questo quadro si pone l'ambizioso progetto di uno statuto dei lavori, volto a riorganizzare le tutele del lavoro non più per argomenti o istituti, bensì in relazione ai soggetti beneficiari, strumento peraltro necessario per evitare situazioni di scontro o anche di tensione con le regioni alla luce delle possibili modifiche costituzionali. Lo statuto dei lavori deve divenire una legislazione quadro in materia di lavoro, che chiarisca anche i rispettivi ambiti di competenza tra Stato e regioni. Devono essere previste azioni che facilitino la rivisitazione dell'attuale assetto della contrattazione collettiva al fine di dotarlo di una maggiore flessibilità, rafforzando la contrattazione decentrata e legandola in materia più stretta ai luoghi in cui si determinano i guadagni di produttività, anche considerando le condizioni specifiche del mercato del lavoro.

Appare evidente, infatti, che il sistema di contrattazione collettiva mantiene oggi caratteristiche di centralizzazione, inadatte ad assicurare la flessibilità di una struttura salariale capace di adeguarsi ai differenziali di produttività e di rispondere ai diversi disequilibri del mercato. È necessaria un'evoluzione partecipativa delle relazioni industriali, nella convinzione che ciò possa accrescere le potenzialità competitive dell'azienda singola e dell'intero sistema economico del paese. La direttiva sulla società europea (che, ispirando l'esercizio delle prerogative manageriali ad una logica di trasparenza e di fiducia tra le parti, dovrà individuare le sedi e le altre modalità per regolare convenientemente i diritti di informazione e consultazione) ed il tema della partecipazione finanziaria dei

lavoratori (in particolare del cosiddetto azionariato dei dipendenti) rappresentano due ambiti nei quali il sistema di relazioni industriali dovrà trovare nuove soluzioni di dialogo. Infine, occorrono interventi correttivi, nel medio periodo, alla legge sul diritto di sciopero, al fine di ridurre l'incidenza di comportamenti, di danno al sistema economico e a quello sociale, che continuano a determinarsi nei servizi essenziali, con particolare riferimento al settore dei trasporti. Occorrerà verificare, inoltre, la possibilità di rafforzare, con sedi nuove e più efficienti, la prevenzione e la composizione delle controversie collettive di lavoro, con particolare, ma non esclusiva, competenza nella gestione del conflitto nei servizi essenziali. Ciò per quanto riguarda il Libro bianco.

Per ciò che concerne la verifica del sistema previdenziale, la relazione della cosiddetta commissione Brambilla si compone di tre parti che analizzano rispettivamente gli andamenti della spesa previdenziale dal 1996 al 2000, le prospettive di risparmio al 2005 e gli andamenti della spesa, nonché le aliquote di equilibrio e i tassi interni di rendimento delle varie gestioni nel medio e lungo termine. La legge n. 335 del 1995 e i successivi provvedimenti prevedevano, per la verità, soltanto la verifica al 2001 degli effetti finanziari delle citate riforme. Tuttavia, limitarsi alla sola fase di *auditing* per il periodo considerato nella tabella 1 della legge n. 385 del 1995 non avrebbe consentito né al Governo, né al paese e neppure alle parti sociali di ottenere un quadro completo della situazione del nostro sistema previdenziale.

Tale quadro è sembrato indispensabile anche in vista dell'importante appuntamento del Consiglio europeo di Laeken, nel quale si potrebbe delineare una nuova Maastricht in materia di stabilità e sostenibilità dei sistemi previdenziali e dei tassi di attività. Con questa convinzione si è quindi proceduto, oltre che alla verifica contabile, anche ad un'analisi sulle prospettive di sostenibilità di un buon sistema previdenziale. La prima parte della relazione analizza gli effetti prodotti dalla

legge n. 335 del 1995 e dai successivi provvedimenti per il periodo oggetto di analisi (1996-2000), sia sotto il profilo quantitativo, sia sotto quello qualitativo. La seconda parte analizza le prospettive di risparmio per il periodo 2001-2005 (come previsto dalla citata tabella 1), le previsioni di spesa al 2010 e, infine, quelle di lungo periodo sino al 2050, corredate da un'analisi puntuale sulle aliquote di equilibrio e sui tassi di rendimento delle singole gestioni. La terza parte della relazione è dedicata al trinomio vincoli, obiettivi e criticità del nostro assetto previdenziale.

Per quanto riguarda la prima parte, i risparmi previsti dalla legge n. 335 del 1995 sono stati conseguiti. A fronte infatti di minori spese e maggiori entrate preventivate in 52 mila 928 miliardi, si è conseguito un risultato di 54 mila 805 miliardi, cioè 1.877 miliardi in più. Considerando i maggiori risparmi per le sopravvenienze di cui ai punti 23 e 24 della relazione, pari a 3 mila 688 miliardi, il saldo attivo generale ammonta a 5 mila 600 miliardi rispetto alle previsioni. L'andamento delle pensioni di anzianità si è mantenuto coerente con le previsioni, evidenziando un lieve miglioramento dei risparmi, pari a 391 miliardi. Il numero delle pensioni di anzianità è tuttavia aumentato da 1.650.236 del 1996 a 2.223.052 del 2000, anche per effetto del progressivo innalzamento del requisito di età per l'accesso alle prestazioni di vecchiaia (da 60 a 65 anni per gli uomini e da 55 a 60 anni per le donne).

Gli importi medi mensili sono passati, nello stesso periodo, da lire 1.732.946 a 1.991.741 e quindi sono aumentati (utilizzo le lire e non gli euro in modo tale che i dati siano più chiari). Pur essendo già scontato nelle previsioni della legge n. 335 del 1995, è opportuno sottolineare che coloro che hanno maturato il diritto alla pensione di anzianità nel quinquennio in esame sono nati durante la seconda guerra mondiale, periodo caratterizzato da bassissimi tassi di natalità. Il costo delle pensioni di anzianità INPS (al netto dell'età di vecchiaia) ammonta per il 2000 a 36 mila 494 miliardi.

Le previsioni dei risparmi sulle reversibilità e sui cumuli (6 mila 352 miliardi) sono state invece disattese, segnando un consuntivo di appena 2 mila 49 miliardi, con un minore risparmio pari a 4 mila 303 miliardi. Anche il numero delle prestazioni di reversibilità è aumentato nel periodo considerato da 3.667.246 del 1996 a 3.766.402 del 2000. Gli importi medi mensili sono passati nello stesso periodo da lire 621 mila 245 a 745 mila 754. Il costo di queste prestazioni, sempre per l'INPS, è pari a 36 mila 30 miliardi, cioè quasi pari alle pensioni di anzianità.

Il lavoro parasubordinato (i cosiddetti « co.co.co. ») presenta risultati in linea con le previsioni: 14 mila 689 miliardi di maggiori entrate previste contro un consuntivo di 14 mila 696 miliardi. L'impegnoso sviluppo di tale gestione (oltre 1.800.000 iscritti) evidenzia che, a fronte di un elevato carico contributivo gravante sul lavoro dipendente (33 per cento), il mercato si è orientato verso soluzioni meno costose sul versante previdenziale (si pensi al 13 per cento per i « co.co.co. ») e più flessibili. Anche tale fenomeno necessita di un monitoraggio poiché, in mancanza di correzioni, potrebbe generare coorti di pensionati deboli ma soprattutto occupazione instabile e meno formata: la prima ad essere espulsa dal mercato, con correlati costi in ammortizzatori sociali a carico della collettività. Il Libro bianco tratta di tale argomento con riferimento al contratto di progetto.

Gli incentivi previsti per la previdenza complementare (uno dei principi generali della riforma del 1995), pari a 4 mila 677 miliardi, sono stati utilizzati per soli 650 miliardi, dando quindi luogo a minori spese per 4 mila 27 miliardi (che in pratica compensano la voce negativa delle pensioni di reversibilità). Se in generale si può affermare che la previdenza complementare non ha avuto un solido sviluppo, occorre tuttavia precisare, in primo luogo, che essa è partita con due anni di ritardo (il primo fondo è del dicembre 1997); in secondo luogo, l'elevato peso contributivo della previdenza obbligatoria per i lavoratori dipendenti (33 per cento), congiun-

tamente alle difficoltà legate allo smobilizzo del TFR per i lavoratori pubblici (che di fatto non è avvenuto), riducono grandemente le risorse a disposizione, rendendo difficile il trasferimento sostanziale di contributi verso la previdenza complementare.

L'armonizzazione delle gestioni previdenziali (altro principio generale) è stata avviata, sia pure in modo lento, anche per il ricorso al meccanismo del pro-rata. Nel frattempo, e per molti anni ancora, le gestioni speciali contribuiranno in modo sostanziale alla formazione del disavanzo pensionistico.

Infine, l'obiettivo di stabilizzare l'incremento della spesa pensionistica in rapporto al PIL (crescita pari o auspicabilmente inferiore al PIL) nel periodo in esame non è stato completamente raggiunto. Tale rapporto è passato dal 13,4 per cento del 1996 al 13,6 per cento del 2000, con un picco pari al 13,9 nel 1997. Anche questo è un aspetto che dovrà essere attentamente monitorato.

Passo alla seconda parte della relazione. I principali risultati delle due prime sezioni possono riassumersi nel modo che illustrerò.

Le minori spese e le maggiori entrate per il periodo 2001-2005 sono stimate in complessivi 100 mila 746 miliardi rispetto ad una previsione originaria della cosiddetta legge Dini di 90 mila 367 miliardi. Il saldo positivo previsto, pari a 10 mila 379 miliardi, si compone di 7 mila 597 miliardi di minori costi, tutti imputabili al mancato finanziamento della previdenza complementare (a « bocce ferme », naturalmente) e a 2 mila 782 miliardi di maggiori entrate contributive e risparmi di spesa. La voce di spesa più dissonante dalle previsioni è quella relativa ai trattamenti di reversibilità, che prevedono un costo superiore al previsto per 2 mila miliardi annui. Considerando anche le sopravvenienze di cui ai punti 23 e 24, pari a 4 mila 958 miliardi, il saldo attivo generale ammonta a 15 mila 337 miliardi (quello previsto per il periodo 2001-2005).

Il tasso di crescita della spesa per pensioni nel periodo 2001-2010 si attesta

su un valore pari al 2,4 per cento annuo, al netto dell'indicizzazione, contro una crescita pari all'1,5 per cento del periodo precedente. Tale incremento riguarda tutte le categorie di lavoratori, con particolare riferimento agli autonomi, che crescono ad un ritmo quasi doppio. A fronte di questa previsione il mantenimento di un rapporto costante tra spesa e PIL richiederebbe un tasso di crescita di quest'ultimo superiore a quello tendenziale.

A partire dal 2010 si esauriscono gli effetti demografici positivi (maturazione della pensione di vecchiaia per i nati durante la seconda guerra mondiale) ed iniziano, in modo dirompente, quelli negativi, derivanti dal pensionamento delle generazioni cosiddette dei *baby boomers*.

Le ultime tre sezioni della relazione si occupano del lungo periodo...

ALFONSO GIANNI. Bisognerebbe spiegarlo al presidente Adornato, che si lamentava di una caduta demografica in Occidente: signor ministro, lei si lamenta dell'esatto contrario. Si metta d'accordo con l'onorevole Adornato.

ROBERTO MARONI, *Ministro del lavoro e delle politiche sociali*. Non si tratta di una caduta demografica, ma dei pensionamenti di coloro già nati.

ALFONSO GIANNI. Derivano da un certo atto compiuto intorno all'anno zero delle suddette persone, i *baby boomers*...

ROBERTO MARONI, *Ministro del lavoro e delle politiche sociali*. Stiamo parlando degli anni cinquanta e sessanta.

ALFONSO GIANNI. Sì, certo, ho capito.

ROBERTO MARONI, *Ministro del lavoro e delle politiche sociali*. Le ultime tre sezioni della mia relazione si occupano del lungo periodo e le previsioni sono, ovviamente, meno scientifiche perché parliamo del periodo compreso tra il 2030 ed il 2050.

Il rapporto tra spesa e PIL riprende a crescere a partire dal 2010 per raggiun-

gere un valore pari a quasi il 16 per cento tra il 2030 e il 2035. Tale crescita è arrestabile solo a mezzo di sostanziali modifiche nel funzionamento del mercato del lavoro italiano. In particolare, la commissione individua due condizioni come strettamente necessarie a tale fine: una dinamica del tasso di crescita della produttività sensibilmente superiore a quella prevista nello scenario di base ed un aumento dei tassi di attività e di occupazione dei lavoratori di età superiore a 55 anni.

Il calcolo delle aliquote di equilibrio conferma e sottolinea quanto sopra. Per tutte le gestioni le aliquote di equilibrio crescono in modo sostanziale durante i prossimi cinquant'anni. Tale crescita è maggiormente allarmante per la gestione dei lavoratori autonomi.

L'analisi dei tassi interni di rendimento, senza eccezione alcuna, manifesta la persistenza di forti sperequazioni di trattamento tra le diverse gestioni, nonostante l'armonizzazione delle regole. Ancora una volta la gestione dei lavoratori autonomi appare quella più beneficiata a scapito delle altre.

La terza parte del rapporto è dedicata, in primo luogo, alla ricognizione dei vincoli che condizionano qualunque ipotesi di ridisegno del sistema previdenziale. In particolare: l'evoluzione demografica; la giustizia di base come eguaglianza dei rendimenti assicurati a tutti i soggetti partecipi del sistema previdenziale; il patto di stabilità tra i paesi dell'Unione europea; l'avvento della moneta unica; il patto di Lisbona ed i successivi accordi di Stoccolma, che richiedono al nostro paese una forte modifica della struttura occupazionale.

Il rapporto delinea, inoltre, gli obiettivi del sistema previdenziale, individuati alla luce dei principi generali che già informano l'ordinamento pensionistico. Si tratta di quattro principi: la stabilità finanziaria ed il rapporto del vincolo di bilancio intertemporale, che fanno emergere l'esigenza di un livello economicamente sostenibile del rapporto spesa pensionistica/PIL ed il raggiungimento tendenziale dell'equilibrio di ogni singola ge-

stione; l'equità tra e dentro le generazioni, da realizzare anche attraverso l'uguaglianza dei rendimenti sui contributi versati, temperata con forme di redistribuzione a favore delle storie lavorative meno fortunate e più discontinue anche attraverso la fiscalità generale; la neutralità degli assetti previdenziali rispetto alle scelte di lavoro, in modo da evitare distorsione del mercato del lavoro e contrastare gli ostacoli all'occupazione delle nuove generazioni, nonché l'abbandono precoce dell'attività da parte di lavoratori ancora in giovane età; la diversificazione del risparmio previdenziale, in modo da assicurare maggiore efficienza nell'allocatione delle risorse nell'ambito di un sistema misto pubblico-privato, in cui la componente privata a capitalizzazione opera accanto a quella pubblica a ripartizione.

Il rapporto, infine, individua i fattori di criticità che, dati i vincoli, si frappongono al raggiungimento degli obiettivi individuati. Con riferimento alla fase transitoria definita dalla legge n.335 del 1995, vengono segnalati i seguenti punti critici: il primo riguarda il fatto che la crescita tendenziale del rapporto spesa pensionistica/PIL nei prossimi decenni è influenzata dalla crescita del numero di pensionati rispetto al numero di occupati. Il secondo è la neutralità rispetto alle scelte di lavoro: sotto questo profilo si evidenziano in particolare gli effetti negativi sull'utilizzo del potenziale di lavoro, determinati dalla bassa età media di pensionamento. Infine, la diversificazione del rapporto previdenziale: tra i fattori che hanno inciso negativamente sul limitato sviluppo della previdenza complementare viene segnalata la scarsità di risorse a disposizione dei potenziali aderenti dovuta, per i lavoratori dipendenti, all'elevato ammontare delle aliquote contributive per il finanziamento del sistema pubblico.

La terza parte del rapporto è chiusa dalla trattazione degli aspetti problematici del sistema contributivo, come definito dalla legge n. 335 del 1995. Muovendo da una apprezzamento del regime contributivo, capace di assicurare l'equità dei re-

gimi pensionistici, il rapporto segnala criticità che ne attenuano, per effetto della normativa vigente, gli aspetti positivi. Tra i più rilevanti si considera la divaricazione tra l'aliquota di calcolo della pensione e l'aliquota contributiva di finanziamento dei diversi regimi pensionistici; le modalità di aggiornamento dei coefficienti di trasformazione del montante contributivo in rendita pensionistica, legate ad una cadenza decennale, nonostante i rapidi aumenti della speranza di vita.

In conclusione, si può affermare che la riforma, in termini di risparmio di spesa, ha dato i frutti attesi; tuttavia, le previsioni indicano che nei prossimi decenni la spesa, in rapporto al PIL, è destinata a crescere ulteriormente. Inoltre, il nostro sistema è caratterizzato da una disomogeneità delle aliquote contributive e dei trattamenti tra le diverse categorie di lavoratori e da una incidenza dei contributi sul lavoro dipendente molto più elevata rispetto alla media dei nostri *competitors*.

La commissione, pur indicando le criticità del sistema e le possibili soluzioni, non ha ritenuto di formulare proposte specifiche, che rientrano nella sfera politica, ma ha basato le analisi sulla sostenibilità e sulla competitività del sistema paese. Non a caso la relazione si intitola « Verifica del sistema previdenziale nell'ottica della competitività, dello sviluppo e dell'equità ».

PRESIDENTE. Nel ringraziarla, signor ministro, per la sua esposizione, colgo l'occasione per ricordare che, naturalmente, i documenti — sia il Libro bianco sia il rapporto della commissione Brambilla — erano stati forniti alla Commissione in adeguato numero di copie; quindi, dal punto di vista della conoscenza sostanziale dei documenti, i commissari erano stati posti in condizione di poterne avere piena contezza. Naturalmente, l'esposizione — come del resto era doveroso, oltre che gradito — è stata ugualmente resa alla Commissione, sia pure a ranghi ridotti, rappresentando comunque un momento di interlocuzione significa-

tivo. Ringrazio ancora il ministro e aggiungo che, con la sua esposizione, abbiamo potuto acquisire la conoscenza di ulteriori dati. A tal proposito, se lei, signor ministro, è d'accordo, la Commissione gradirebbe che essi rimanessero a disposizione; in tal modo, anche quanti non siano stati nella condizione di seguire l'audizione ne potrebbero avere visione così da approfondire, nei prossimi giorni, la riflessione, come la delicatezza, l'attualità e la pregnanza dei temi richiede e consiglia.

Ci riserviamo, poi — in sede di ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi — di valutare se vi sia la possibilità ed anche la concreta utilità di prevedere momenti di confronto ulteriore, del che, eventualmente, daremo pronta informazione e faremo tempestiva richiesta al ministro. Do la parola ai colleghi che intendono porre domande.

ALFONSO GIANNI. Vorrei rappresentare al ministro il mio apprezzamento per aver corrisposto all'invito della Commissione. Lo faccio in una situazione leggermente imbarazzante perché potrebbe sembrare un atto di presunzione, da parte mia. Onestamente, però, mi corre l'obbligo di esprimere tale ringraziamento, visto che è stata anche criticata l'assenza del ministro che si prolungava mentre, invece, venivano resi noti su *mass media* di varia natura i contenuti di due importanti documenti quali il Libro bianco e le conclusioni della commissione Brambilla. Peraltro, purtroppo, solo ora vedo queste ultime, ma ciò è soltanto colpa mia; invece del Libro bianco ho avuto ampia cognizione precedentemente.

Mi dispiace che l'odierna occasione sia in parte sprecata; vi erano finalmente, forse, le condizioni, terminata la seduta dell'Assemblea, per un confronto forte. Avrei alcune questioni da porre e non mi faccio sfuggire la presenza del ministro per rivolgergli.

Non ho avuto modo di leggere le notizie circa le decisioni assunte nel Consiglio dei ministri di oggi (ma glielo chiederei anche se le avessi apprese); le domando quindi che fine abbiano fatto le promesse fatte in

diretta televisiva. Mi riferisco, per la platea dei pensionati al minimo, all'estensione, secondo le parole del ministro Maroni, ai pensionati *over 65* dell'incremento ad un milione al mese (o, meglio, a 516,46 euro) mentre, invece, ancora i giornali di oggi parlano di una limitazione agli *over 71*. Ciò cambia completamente il mio giudizio sull'operazione fatta dal Governo, ma ciò poco conta; soprattutto, invece, cambia il numero delle persone che ne possono beneficiare. A tale domanda, almeno a questa, penso il ministro possa rispondere perché è una questione urgente.

Sugli altri aspetti avrei molto da dire; ho già manifestato il mio punto di vista e vorrei appurare se, pur nella diversità delle opinioni, vi siano convergenze. Considero il Libro bianco — l'ho già detto ed il sottosegretario Sacconi me ne darà atto — la più seria (e più pericolosa, dal mio punto di vista) iniziativa dai tempi in cui era ministro Gianni De Michelis. Non è un caso che vi sia anche una certa coincidenza di persone: le *équipes* sono più o meno le stesse che hanno lavorato nel precedente Governo e vi è una certa solidità di impianto e di pensiero. Quindi, è un'opera molto organica che va presa sul serio; personalmente, mi auguro che il Governo non riesca a portarla avanti ma, tuttavia, da buon combattente, so apprezzarla per la sua valenza.

Vi sono alcune parti che mi stimolerebbero ad accertare, pur nella diversità delle opinioni di fondo sui concetti di flessibilizzazione, l'esistenza di possibili punti di incontro. Quando nel Libro bianco si parla di statuto dei lavori si è, tutto sommato, prudenti rispetto allo Statuto dei diritti dei lavoratori: certo più prudenti nel testo che non nei dibattiti, nelle dichiarazioni, nelle interviste ai giornali. Personalmente, credo si debba costruire una nuova griglia universale di diritti per i lavoratori, griglia che a mio parere non deve diminuire la protezione già apprestata dello Statuto dei lavoratori ma estenderla per quanto possibile. A tale riguardo, vorrei capire se il tema sia un terreno di confronto concreto e ravvicinato perché — tanto per essere chiari —

accelererei, se così fosse, il lavoro che sto facendo per predisporre una proposta di legge, con la speranza che questa possa essere apprezzata e, quindi, discussa senza rimanere, per così dire, semplicemente la testimonianza di una minoranza.

Circa la mancanza di un salario minimo intercategoriale, ricordo che essa nel Libro bianco viene considerata quale debolezza del sistema contrattuale italiano a fronte della condizione di altri paesi. Pensiamo al caso della Francia, dove esiste uno SMIG (*Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti*). Ebbene, vorrei capire quali siano le intenzioni del Governo perché, per esempio, avrei sin d'ora una ipotesi sulla cifra salariale oraria che, se io governassi il paese, renderei per legge quella minima al di sopra della quale poi si svilupperebbe la contrattazione, in modo che, in difetto o in assenza della stessa, comunque avremmo una protezione per tutti i tipi di lavoro. Insomma, vorrei capire quale sia il clima, se si tratti di una esibizione di muscoli dove ognuno dice la sua o se nel dibattito vi sia qualche possibilità di individuare non idee comuni (ciò è difficile) ma, come dire, perimetri comuni entro i quali confrontarsi in modo che poi chi è più forte vinca.

Alla domanda sulle pensioni minime pregherei il ministro Maroni di non sfuggire.

ALDO PERROTTA. Anzitutto, desidero ringraziare il ministro per la sua presenza costante; ad onore del vero, infatti, egli viene in Commissione ogni volta che il

presidente lo sollecita. Lo ringrazio, altresì, per il gran lavoro del quale continuamente ci dà contezza.

Vorrei chiedere, tuttavia, il rinvio del seguito dell'audizione, in quanto, per la dignità degli argomenti portati dal ministro e in considerazione di quanto, obiettivamente, abbiamo sul tavolo, credo si debba consentire che dibattito si svolga alla presenza di un maggiore numero di deputati. Vorrei anche portare le scuse del mio capogruppo, che ha avuto problemi di aereo.

PRESIDENTE. Ritengo opportuno, anche per non compromettere l'estensione e l'accuratezza delle risposte del ministro, rinviare ad altra seduta il seguito dell'audizione, in modo da consentire un confronto più penetrante con il ministro, per rispetto a noi stessi e al ministro stesso.

ALFONSO GIANNI. È anche un modo per onorare il ministro.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora il ministro e voi tutti. Il seguito dell'audizione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 18.10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 23 novembre 2001.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

