SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

11ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, previdenza sociale)

Seduta n. 303

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA CONDIZIONE DEI LAVORATORI ANZIANI IN ITALIA

12º Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 9 MARZO 2005

Presidenza del presidente ZANOLETTI

IC 1497

TIPOGRAFIA DEL SENATO (320)

INDICE

Audizione del sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali Brambilla

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 9, 15
BRAMBILLA *, sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali* . . . 3, 11, 12 e *passim*
* PIZZINATO *(DS-U)* . . . . . 9, 11, 12 e *passim*

N.B.: *Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dall'oratore.*

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Unione: Verdi-Un; Misto: Misto; Misto-il Cantiere: Misto-Cant; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-La Casa delle Libertà: Misto-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-MIS (Movimento Idea Sociale): Misto-MIS; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-Unità Socialista: Misto-SDI-US; Misto Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali Brambilla.

I lavori hanno inizio alle ore 15,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali Brambilla

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla condizione dei lavoratori anziani in Italia, sospesa nella seduta dell'8 febbraio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi prevista l'audizione del sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali Brambilla, che è anche l'audizione conclusiva della nostra indagine conoscitiva. Cercheremo poi di trarre riflessioni e spunti dal lavoro lungo, serio e molto attento che abbiamo svolto in questi mesi. Gli uffici stanno già lavorando alla redazione di una proposta di documento conclusivo che discuteremo nelle prossime settimane e che potrà rappresentare il punto di partenza per riflessioni e proposte legislative.

Ringrazio pertanto il sottosegretario Brambilla per la sua presenza e gli do subito la parola.

BRAMBILLA, *sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali*. La ringrazio, signor Presidente. L'Italia è al primo posto nel processo di invecchiamento della popolazione. Si registra infatti un valore di natalità pari a 1,2 nati per ogni donna in età fertile, mentre la durata media della vita è salita a 75 anni e mezzo per gli uomini e a 82 anni per le donne e mostra un continuo aumento che (sulla base anche dei dati EUROSTAT) nel 2050 dovrebbe portare a raggiungere rispettivamente per i due sessi una durata media della vita pari a 81 ed 86 anni.

La perdita di autonomia funzionale tra le persone di 65 anni ed oltre riguarda quasi un anziano su cinque; tra le diverse tipologie di disabilità quella più grave è rappresentata dal cosiddetto confinamento, quindi dalla solitudine. È evidente che tali numeri sono destinati a crescere in relazione alla crescita del tasso di invecchiamento, sebbene le condizioni generali di salute della popolazione italiana siano in costante miglioramento, grazie a sistemi informativi di prevenzione, a stili di vita più attenti alla salute e ai

progressi medico-scientifici. L'invecchiamento della popolazione spinge in particolare a considerare la possibilità, per gli anziani che lo desiderano, di allungare la vita attiva al di là dell'attuale età media di ritiro dal mercato del lavoro. Tale obiettivo non è perseguito con schemi e linee di indirizzi rigidi, ma attraverso la creazione di spazi e di nuove effettive opportunità per una più completa realizzazione delle aspettative di vita e di carriera delle persone.

Ovviamente la sostenibilità dei sistemi di sicurezza sociale è collegata indissolubilmente alla capacità di mobilitare pienamente il potenziale della nostra società, in particolare di aumentare il livello totale di occupazione. Soprattutto nel caso dell'Italia, essendo noi agli ultimi posti della classifica europea per quanto riguarda l'occupazione dei lavoratori tra i 55 ed i 65 anni, sarebbe opportuno aumentare quel livello di occupazione e quindi il nostro sforzo deve puntare in quella direzione.

Attualmente la partecipazione della forza lavoro declina rapidamente ben prima che le persone raggiungano l'età ufficiale della pensione, che si attesta intorno ai 65 anni. Ciò richiede, allora, che siano potenziati gli incentivi presenti nei sistemi pensionistici allo scopo di prolungare la vita attiva. Questa è la via che il nostro Governo sta perseguendo in modo prioritario ed ovviamente ad essa si lega la necessità di eliminare quelle forme (precedentemente ne esistevano molte) che disincentivavano a rimanere al lavoro. Il metodo contributivo, per esempio, è un sistema che incentiva da subito l'entrata nel mercato del lavoro, il lavoro regolare e il lavoro stabile: infatti, alla fine del rapporto la prestazione viene determinata sulla base dei montanti effettivamente accumulati e non con regole basate sulla pensione retributiva che, come è noto, faceva riferimento agli ultimi cinque anni di vita attiva dei lavoratori dipendenti e a periodi ancora inferiori per altri lavoratori del settore pubblico. Peraltro, l'attenzione dei *policy makers* si è molto concentrata sulla regolazione del sistema previdenziale cercando di ridurre, proprio a tal fine, la propensione al ritiro attraverso un nuovo ridisegno degli incentivi.

Altrettanto importanti sono gli strumenti che agiscono sul versante della domanda di lavoro al fine di creare più opportunità per gli anziani. A tale riguardo si deve notare che vi è un gran bisogno di programmi innovativi in cui l'allungamento del periodo di attività sia ottenuto con l'aiuto delle tecnologie più moderne, capaci di alleviare la fatica fisica e di migliorare l'organizzazione dei luoghi di lavoro.

Per attivare la partecipazione dei lavoratori anziani è inoltre necessario che vi sia un radicale mutamento nelle pratiche di gestione aziendale, in generale nei sistemi di organizzazione del lavoro, nelle politiche per l'occupazione e per la formazione, in modo che queste siano meglio adattate alle esigenze dei lavoratori, seguendo in particolare la fase di invecchiamento del lavoratore. A ciò si aggiungono fattori altrettanto importanti come l'apprendimento lungo l'intera vita lavorativa e la garanzia di una maggiore tutela contro i rischi del lavoro, per una migliore salvaguardia della salute fisica. D'altra parte, l'invecchiamento della popolazione pone anche problemi sul fronte della spesa sanitaria, la quale all'interno

dell'Unione Europea è passata dal 5 per cento del PIL del 1970 a più dell'8 per cento del 1998. Tale aumento è avvenuto essenzialmente prima del 1990; dal 1999 in poi, però, la spesa sanitaria ha ritrovato un ritmo di crescita superiore al tasso di crescita del PIL in numerosi Paesi. In totale l'effetto spontaneo dell'invecchiamento demografico potrebbe aumentare la quota della spesa pubblica destinata alla sanità e all'assistenza di lunga durata da 1,7 fino ad un massimo di 4 punti percentuali del PIL. D'altra parte, questo genera un incremento dell'assistenza sanitaria e dell'assistenza di lunga durata e pone quindi il problema delle risorse umane, poiché tali cure richiedono, per la loro natura, personale qualificato. Questo in effetti è un problema ulteriore che si inserisce in un contesto di stabilizzazione o addirittura di riduzione della popolazione attiva e in cui il settore sanitario e sociale registra già di per sé una crescita dell'occupazione media: nell'Unione Europea l'occupazione globale in tale settore è aumentata dal 6,8 per cento, mentre nel settore sanitario e sociale è aumentata del 12,6 per cento.

Nel corso degli anni le politiche di *welfare* per gli anziani si sono sempre di più concretizzate in un sostegno ai bisogni alle persone anziane e alle loro famiglie. L'impegno costante è quello di contribuire a far crescere una nuova cultura per gli anziani legata ai cosiddetti diritti di cittadinanza, in una società a misura di tutte le età, che tuteli il benessere psicofisico e sociale rimuovendo il più possibile i disagi ed offrendo servizi adeguati e differenziati per i bisogni. È emersa sempre più l'esigenza di orientare la politica a favore dell'anziano in un'ottica che miri a potenziare, da una parte, interventi e prestazioni sanitarie per gli stessi e, dall'altra, risposte adeguate per quel gran numero di anziani che oggi è fortunatamente sempre più in buona salute e quindi aspira a mantenere un ruolo attivo e partecipativo nella società.

È in quest'ottica che il Piano nazionale sociale, in attuazione della legge quadro sull'assistenza, ha fissato gli obiettivi strategici e gli indirizzi generali per realizzare il sistema integrato di servizi e interventi sociali che poi trova applicazione in ambito sociale. Il Piano nazionale sociale riconosce che quello di invecchiamento è un processo differenziato secondo i contesti culturali e sociali in cui avviene. In Italia è richiesta una forte innovazione e diversificazione dell'offerta di servizi ed interventi attraverso la creazione di sinergie importanti e di collaborazione tra enti istituzionali, organizzazioni di volontariato e contesti familiari, soprattutto in un'ottica di sussidiarietà sia verticale che orizzontale. Il «libro bianco» sul *welfare* ha proprio lo scopo di mettere a punto interventi per realizzare e rinforzare la coesione sociale del Paese. Sotto questo profilo è importante identificare due assi portanti sui quali fondare il quadro operativo delle politiche future: la transizione demografica e i suoi effetti sui rapporti intergenerazionali. Ciò significa innanzi tutto incentrare i nuovi interventi sulla famiglia, relegata dalle passate ideologie in fondo alla scala delle priorità sociali moderne.

Il principale fattore responsabile dell'invecchiamento del Paese non è tanto l'allungamento della vita degli individui quanto il crollo del tasso di

fecondità verificatosi nel decennio 1975-1985. In questi anni si è registrato un decremento da livelli prossimi all'equilibrio demografico (2,1 per cento) a valori inferiori di quasi un punto percentuale, dove è praticamente rimasto fino ad oggi (1,25 per cento). Questo calo delle nascite sta avendo effetti pesanti sul mercato del lavoro, essendo il flusso dei nuovi ingressi inferiore a quello del decennio passato. La popolazione in età di lavoro non solo sta diminuendo ma contemporaneamente diventa sempre più vecchia e ciò genera nella piramide sociale un invecchiamento della struttura e un allargamento della parte superiore.

Il Governo ritiene che in questo ambito una fiscalità che tenga conto delle spese per la cura e la crescita dei figli – ma anche delle cure in favore degli anziani – costituisca un fattore essenziale per migliorare l'equilibrio demografico e per ristabilire condizioni più favorevoli ad una ripresa della natalità, che peraltro è tendenzialmente in diminuzione o comunque su valori piuttosto bassi rispetto al passato. Esso si impegna nel quadro della diminuzione complessiva della pressione fiscale media ad incentivare il ristabilimento dell'equità orizzontale intesa anche come rimodulazione dell'imposta secondo la dimensione del nucleo familiare. In tal senso è intendimento del Governo affiancare le politiche territoriali di intervento diretto e di erogazione di servizi ad una diversa politica dei redditi che consenta, ad esempio, forme di deducibilità delle spese mediche, dell'assistenza specifica e delle spese sostenute per aiuto personale in favore delle famiglie. È importante che si raggiunga un'adeguata diversificazione nell'offerta di strumenti di sostegno e ciò è tanto più urgente nel caso di famiglie che abbiano al proprio interno persone con gravi disabilità, soprattutto minori ed anziani.

È in questa ottica che il «libro bianco» sul *welfare,* riconoscendo il ruolo primario che la famiglia ha nei sistemi di cura e nei legami di solidarietà intergenerazionale, mira a sostenere, anche attraverso misure economiche, i compiti che essa si trova ad affrontare nei passaggi cruciali delle fasi del ciclo della vita o in occasione di eventi critici.

La configurazione del contesto familiare in cui gli anziani sono inseriti è di fondamentale importanza ai fini del loro benessere. Le relazioni familiari assumono quindi una rilevanza particolare nel periodo successivo al pensionamento, che porta oggettivamente ad una riduzione di occasioni di contatto sociale. La famiglia rappresenta l'elemento più importante nel definire la qualità stessa della vita dell'anziano, dal momento che rappresenta il contesto in cui egli può continuare ad esercitare un ruolo attivo ricevendo sostegno e, se necessario, la risposta alla richiesta di aiuto ed assistenza.

In particolare, nei casi di sostegno alle disabilità, alle patologie croniche, che sopraggiungono quasi inevitabilmente nella fase terminale della vita, il Governo prevede di varare un piano nazionale per la non autosufficienza, con l'obiettivo di elaborare un nuovo modello di finanziamento e di accesso alle prestazioni, mirando soprattutto a favorire la permanenza dell'anziano nel proprio contesto familiare. Le modificazioni introdotte dalla legge finanziaria per il 2005, con la trasformazione delle detrazioni

in deduzioni e l'aumento delle stesse per figli a carico ed in particolare per figli non autosufficienti (pari a 3.700 euro), rappresenta il primo *step* di tale processo.

Inoltre, al fine dell'individuazione del numero di nuclei familiari con persone non autosufficienti a carico (si vedano le misure previste per le badanti dal comma 349 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2005), il Ministero ha contribuito, in collaborazione con l'ISTAT, all'elaborazione del documento di lavoro utilizzato dal Ministro dell'economia e delle finanze nel corso della predisposizione del testo di legge.

Le questioni che attengono alle condizioni dei lavoratori anziani sono collegate altresì alla criticità che al momento sta attraversando il mondo imprenditoriale in Italia e, in generale, il sistema economico. L'anno 2004 e i primi mesi del 2005 evidenziano una situazione di forte problematicità rispetto al mantenimento occupazionale all'interno delle imprese. Infatti, sul fronte vertenziale, emerge il crescere delle mediazioni, caratterizzate dalla verifica di soluzioni per le sofferenze occupazionali, non più collegate a processi di ristrutturazione aziendale, bensì, a volte, a cessazioni di attività o a delocalizzazione delle stesse in aree geografiche a più basso costo di mano d'opera. Detto fenomeno vede prioritariamente i soggetti più anziani, da inquadrare in un'età tra i 55 e i 65 anni, tra i primi ad essere inseriti nei cosiddetti programmi di espulsione. La soluzione, non certo occupazionale ma evidentemente di carattere sociale, risiede nel ricorso agli ammortizzatori sociali, utili in primo luogo alla possibilità di raggiungere i requisiti del trattamento pensionistico. Sulla parte più propriamente del recupero occupazionale, la strumentazione legislativa adeguata può essere individuata nella legge n. 30 del 2003 (la cosiddetta legge Biagi), la quale presenta una pluralità di istituti e forme che possono aiutare la categoria dei lavoratori in questione a trovare una nuova collocazione.

Dall'elaborazione dei dati ISTAT sulle forze lavoro, risulta che nel periodo compreso tra l'aprile 2002 e il marzo 2003 una quota consistente, pari al 8,5 per cento degli *over* 45, è stato coinvolta in iniziative formative, a fronte di un dato, relativo alla classe di età 16-44 anni, pari al 9,5 per cento. Tra gli *over* 45 la possibilità di un coinvolgimento nella formazione è più alta per gli uomini rispetto alle donne. Inoltre, la condizione occupazionale (occupato o inoccupato) sembra da questi dati statistici non influire significativamente sulle scelte dell'anziano.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con i due ultimi decreti direttoriali di attuazione della legge n. 236 del 1993 (n. 296/2003 e n. 243/V/2004), che hanno distribuito tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano circa 113 milioni di euro, dispone che il 70 per cento delle risorse assegnate dovrà indirizzarsi prioritariamente a: interventi dedicati a lavoratori delle imprese private con meno di 15 dipendenti; lavoratori di qualsiasi impresa privata con contratti di lavoro a tempo parziale, a tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa nonché inseriti nelle tipologie contrattuali a orario ridotto, modulato o flessibile e a progetto previste dalla legge n. 30 del 23 febbraio

2003; lavoratori di qualsiasi impresa privata collocati in cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria; lavoratori di qualsiasi impresa privata con età superiore a 45 anni; lavoratori di qualsiasi impresa privata in possesso del solo titolo di licenza elementare o di istruzione obbligatoria.

Nel secondo decreto, che ha distribuito 62,8 milioni di euro, a tali categorie privilegiate viene aggiunta quella dei lavoratori in stato di disoccupazione per i quali l'attività formativa è propedeutica all'assunzione. In entrambi i decreti, il restante 30 per cento verrà indirizzato a categorie di destinatari definiti da ciascuna Regione o Provincia autonoma che, nell'attuazione degli interventi, dovranno tener conto sia delle scelte operate nei programmi operativi regionali con il contributo del Fondo sociale europeo, sia – come indicato – dell'avvio operativo dei fondi interprofessionali per la formazione continua.

La legge di riforma del sistema previdenziale ha introdotto un particolare beneficio (il cosiddetto *bonus)* per i lavoratori dipendenti del settore privato che hanno maturato o matureranno il diritto alla pensione di anzianità fino al 31 dicembre 2007, ma che decidono di continuare a lavorare. La rinuncia all'accredito dei contributi determina un aumento in busta paga pari alla contribuzione previdenziale, che è del 32,7 per cento dello stipendio lordo per la generalità dei lavoratori (l'incremento sale al 33,7 per cento sulla fascia di retribuzione annua che eccede i 37.883 euro). La disciplina, pur con le sue caratteristiche di sperimentalità, si inserisce nel processo di profondo cambiamento che investe oggi il sistema pensionistico, nel duplice intento di conseguire, nell'immediato, risparmi di notevole entità per l'istituto previdenziale, in dipendenza del mancato versamento della prestazione pensionistica per i lavoratori che accedono al *bonus*, che bilancia favorevolmente le minori entrate contributive, e di preparare il percorso della futura elevazione dell'età pensionabile utilizzando risorse ancora largamente e proficuamente utilizzabili.

Fermi restando i requisiti per il pensionamento di anzianità previsti per la generalità dei lavoratori, per gli operai e per i cosiddetti precoci, cioè coloro che possono vantare almeno un anno di contribuzione derivante da attività lavorativa prima del compimento del diciannovesimo anno di età, nel 2004 e nel 2005 l'età richiesta è di 56 anni di età o, in alternativa, si richiedono 38 anni di contribuzione indipendentemente dall'età. Il diritto al *bonus* si può altresì raggiungere totalizzando i contributi italiani con quelli maturati all'estero in Paesi convenzionati con l'Italia. L'importo di pensione spettante al termine del *bonus* è calcolato, ovviamente, con riferimento al momento dell'opzione per l'incentivo.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha definitivamente chiarito alcune problematiche connesse al *bonus*. In particolare è stata ribadita l'impossibilità di revocare l'opzione con conseguente ripristino dell'obbligo contributivo prima del 31 dicembre 2007. Pertanto al lavoratore che abbia optato per la rinuncia al versamento dei contributi non è consentito ripristinare il vecchio sistema.

Destinatari dell'incentivo sono tutti i dipendenti, anche quelli delle Ferrovie dello Stato, iscritti all'INPS e quelli dei fondi speciali. Per quanto

riguarda la sorte dei contratti stipulati ai sensi dell'articolo 75 della legge n. 388 del 2000, che prevedeva per favorire l'occupazione dei lavoratori anziani la possibilità di rinunciare al credito contributivo previo accordo con le parti sociali, è stato chiarito, al fine di incentivare il ricorso al nuovo e più conveniente istituto, che l'attuale *bonus* può essere attivato anche dal lavoratore in data antecedente la scadenza del vecchio contratto.

La volontà di consentire la più ampia diffusione del ricorso al *bonus*, considerate le caratteristiche di indubbia convenienza economica per il lavoratore, ha indotto a specificare con riferimento ai soggetti iscritti ai fondi integrativi dell'AGO la possibilità, ferme restando le specificità dei singoli ordinamenti previdenziali, di fruire del *bonus* con l'inclusione in busta paga della quota di contribuzione integrativa oltre a quella ordinaria.

Il successo ottenuto dall'incentivo al posticipo al pensionamento è comprovato dal rilevante numero di persone che ne hanno beneficiato dalla data di entrata in vigore della normativa: siamo già arrivati a circa 35.000. Di questi 35.000 circa 25.000 hanno già ottenuto dall'INPS la certificazione. Naturalmente, anche se la crescita ha un ritmo meno rapido rispetto all'esordio e comunque è legata all'apertura delle cosiddette finestre, i dati dimostrano una grande continuità nell'interesse verso questo istituto, più marcato per gli uomini e un po' meno per le donne. Il forte divario tra uomini e donne è dovuto, oltre che all'anticipazione del pensionamento di vecchiaia a 60 anni per le donne (che determina di fatto un abbattimento del numero delle lavoratrici potenzialmente interessate), alla loro tradizionale minore propensione.

Ho concluso. Sono a disposizione della Commissione per eventuali richieste di chiarimento.

PRESIDENTE. Ringrazio il Sottosegretario per l'ampia relazione, che inquadra l'argomento fornendoci un elenco molto completo di norme e di dati e una serie di riflessioni generali.

* PIZZINATO *(DS-U)*. Signor Presidente, innanzi tutto voglio esprimere un apprezzamento in ordine all'affermazione che lei formulava aprendo questa nostra audizione, sottolineando che la Commissione nelle prossime settimane intende concludere con l'elaborazione del documento conclusivo l'indagine in corso da un paio d'anni. Ciò è estremamente importante perché ormai siamo nell'ultimo anno della legislatura e quindi le valutazioni che saranno compiute potranno aiutarci nel contribuire a compiere le nostre scelte.

Desidero poi esprimere il mio apprezzamento per la relazione svolta dal sottosegretario Brambilla, che ha investito l'insieme delle problematiche riguardanti gli anziani e le forme di assistenza. Non ho colto, però, alcuni elementi, e per questo mi permetto, essendo questa l'ultima audizione ed essendo presente il Sottosegretario in rappresentanza del Governo, di formulare alcuni quesiti.

Innanzi tutto, come è emerso anche dalle audizioni del presidente dell'INPDAP e del presidente dell'INPS, vi è una forte discrepanza tra l'età media della fuoriuscita dall'occupazione nel settore pubblico, che si sta elevando, ed il diverso andamento che si registra in proposito nel settore privato. Ciò ha un effetto particolare su una determinata fascia del mondo del lavoro, quella che va dai 45 ai 65 anni: quando è iniziata l'indagine i disoccupati di lunga durata in questa fascia di età eravamo intorno alle 700.000 persone, oggi penso che si sia raggiunto un milione. Si tratta di figure specifiche, soprattutto di livello medio-alto dal punto di vista professionale e spesso prive di qualsiasi tipo di ammortizzatori sociali. Il Governo nell'attuazione delle varie norme che ha adottato nel corso di questi anni (al di là di quella che è l'opinione del sottoscritto) pensa di realizzare, in raccordo con Regioni e Province, degli sportelli specifici per contribuire a riavviare al lavoro questa fascia di lavoratori? Sarebbe necessario almeno uno sportello per Provincia, che in raccordo con le Regioni consenta di riutilizzare quel patrimonio di capacità e di esperienze.

Vorrei inoltre sapere se il Governo non ritenga di prevedere l'organizzazione di corsi di formazione professionale specifici. Questi lavoratori sono un patrimonio di conoscenza e di esperienze e sono stati espulsi dal lavoro in conseguenza delle trasformazioni intervenute nel tempo; pertanto il loro reinserimento necessita di un aggiornamento professionale oltre che di una formazione permanente. Si potrebbe almeno sprimentarlo: vi è stata una piccola sperimentazione nella Provincia di Milano da parte di Italia Lavoro, ma ha riguardato solo qualche centinaio di persone.

Non ho sentito, inoltre, alcun riferimento a proposte di incentivazione all'autoimpresa (sempre in relazione a queste figure di lavoratori ultraquarantacinquenni) sia come società a responsabilità limitata sia sotto forma di cooperative di uno o tre soci.

Ancora, occorrerebbero incentivi alle imprese per il reinserimento di questi lavoratori, che dovrebbero essere, sotto le diverse forme, in relazione al tipo di rapporto.

Un secondo gruppo di problemi, ma in questo caso voglio essere molto più breve, riguarda una situazione che sta diventando sempre più drammatica. Molti di questi *over* 45-55 sono usciti dalle imprese ricevendo le incentivazioni previste, in connessione anche, secondo quanto sottolineato negli accordi individuali, con i contributi volontari per gli anni che ancora mancavano alla pensione. I mutamenti intervenuti nel frattempo, con riferimento alle norme che regolano il pensionamento, rendono più difficile la loro fuoriuscita o meglio l'acquisizione da parte loro del diritto alla pensione. Si tratta di lavoratori che hanno tra i 30 e i 35 anni di contributi, cui si sono aggiunti quelli volontari, ma che contestualmente hanno completamente esaurito il patrimonio ricevuto dalle aziende al momento dalla loro fuoriuscita, stante le caratteristiche del rapporto di lavoro; pertanto, non maturano il diritto alla pensione. Il Governo, e specificamente il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, non pensa di adottare qualche misura specifica, in particolare per le figure che hanno

maturato o sono più vicine ad aver maturato il diritto alla fuoriuscita, ma che adesso non ce la fanno più?

BRAMBILLA, *sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali*. Potrebbe chiarire meglio quest'ultimo concetto?

* PIZZINATO *(DS-U)*. Quando non si dispone di ammortizzatori sociali, l'azienda fa sapere al lavoratore che non gli serve più. Poi si concorda l'entità della componente extracontrattuale e si può valutare, sulla base delle norme in vigore, la cifra che l'azienda deve dare e quella che anche il lavoratore deve versare in termini di contributi volontari e fino a quale data. Nel contempo, però, sono mutate le condizioni per andare in pensione, pur essendo ormai venuti meno il rapporto di lavoro e i mezzi finanziari per versare i contributi. Nella stragrande maggioranza dei casi questi lavoratori non dispongono di alcun tipo di ammortizzatore sociale, ed è per questo che a volte li definisco figure medievali.

Lo scorso anno il sottosegretario Viespoli, quando si discuteva del decreto-legge sull'Alitalia, accolse in Aula un ordine del giorno con il quale il Governo si impegnava ad adottare misure relative alla mobilità – e qui c'è un raccordo con quanto diceva il Sottosegretario – per un numero di lavoratori, con la vecchia normativa relativa ai trattamenti, superiore alle 10.000 unità. Sulla base di quell'impegno il Governo mantiene ancora fermo il tetto allora indicato o pensa di ampliarlo, sulla base dell'impegno assunto anche in occasione dell'esame del decreto-legge sull'Alitalia? Ringrazio il Sottosegretario per le risposte che vorrà fornire al riguardo.

BRAMBILLA, *sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali*. Le domande che mi pone il senatore Pizzinato, che ovviamente è un profondo conoscitore della materia, mi stimolano ad una risposta che in ogni caso deve tener conto di alcune situazioni. La prima è quella che venerdì mattina comunicherò al G8, cioè che il tasso di occupazione e anche di attività degli *over* 55 nel nostro Paese è il più basso a livello europeo. È leggermente migliorato negli ultimi anni, ma sostanzialmente di poco. È vero che ciò si correla anche al tasso di occupazione complessivo, a sua volta tra i più bassi d'Europa, pur tenendo conto del grande differenziale esistente tra Nord e Sud d'Italia. Il Nord è sufficientemente allineato ai parametri europei, ma distante di 10-11 punti rispetto alla media del mercato statunitense, mentre il Sud si colloca molto al di sotto. È ovvio che nelle valutazioni EUROSTAT, rispetto a questo grande differenziale, pesa molto il lavoro sommerso o nero, che è strutturalmente e prevalentemente più diffuso nelle aree del Mezzogiorno rispetto ad altre aree, come il Centro e il Nord, in cui la parte di lavoro che rimane sommersa è quell'area grigia che fa riferimento ai doppi lavori o agli straordinari. È evidente che rispetto agli obiettivi di Lisbona è ancora necessario operare per garantire un ampliamento dei tetti di occupazione.

L'altra considerazione è che la nostra spesa sociale dai dati ufficiali risulta essere prevalentemente spostata sul profilo previdenziale. È vero però che rispetto alla classificazione EUROSTAT il nostro Paese soffre di più rispetto ad altri del fatto che si utilizza lo strumento pensione in sostituzione di vari ammortizzatori sociali, dai prepensionamenti alle pensioni anticipate e altre agevolazioni. Spesso la contribuzione figurativa, che pesa molto sul conto economico della previdenza, dà luogo ad un risultato che ci penalizza. Si spendono 6-7 punti percentuali in più per le pensioni e 2 punti in meno per gli ammortizzatori sociali. In realtà, riclassificando la spesa, come ho ricordato un anno fa presso il CNEL, risulta evidente che, spostando questi appostamenti di bilancio, la situazione italiana è molto vicina alla media europea.

Detto questo, in tutto il mondo industrializzato si gioca la partita su due fronti. Da un lato si cercano gli interventi con gli ammortizzatori sociali, dall'altro questa spinta è molto più costretta dagli eventi rispetto agli anni passati. Si deve cercare di lavorare sulle opportunità che il mercato offre in termini di lavoro. Si assiste certamente ad una espulsione dalle aziende in via di ristrutturazione di tante figure, molte di elevata professionalità, però, rispetto alla formulazione *standard* degli ammortizzatori sociali, la sola applicazione del fondo esuberi per i bancari e gli assicurativi ha prodotto risultati stupefacenti rispetto alle previsioni di espulsione del sistema bancario. Quando tra il 1996 ed il 1998 l'INPS trattò i cosiddetti fondi esuberi, ci si doveva confrontare con circa 80.000 richieste di prepensionamento o di ridimensionamento del sistema bancario. Quando invece si è introdotto il fondo esuberi, che in parte pesa sul lavoratore in termini di contributo di solidarietà all'interno del meccanismo complessivo e in parte sulle aziende di credito, l'introduzione di un ulteriore meccanismo, che a fronte di un maggiore utilizzo del fondo esuberi per ogni singola impresa prevede un altrettanto ampio esborso di contribuzione verso il fondo, ha dato come risultato che si è passati da 80.000 richieste a meno di 10.000.

PIZZINATO *(DS-U)*. Questo dato fa riferimento a tutto il credito?

BRAMBILLA, *sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali.* Il dato è relativo ai fondi esuberi. Il fondo esuberi più forte è quello relativo alle aziende di credito ordinario. Poi vi è un piccolo fondo esuberi che si occupa delle banche di credito cooperativo, ma è di entità modesta.

Questo tipo di impostazione ci fa capire che quando il peso deve essere sostenuto solo dallo Stato attraverso una serie di ammortizzatori sociali, il ricorso a queste forme è intensivo; quando invece c'è una compartecipazione di tutti, si scopre che il lavoratore non è così impresentabile oppure così inutilizzabile, ma si cominciano a fare determinate riallocazioni della forza lavoro che vanno anche nella direzione che indicavo all'inizio. In altri termini, non si può pensare di avere ad esempio un soggetto che entra nei carabinieri o nella polizia e svolge attività di pattuglia

quando ha 20 o 25 anni e continua a svolgerla quando ne ha 55, così come in una banca non si può pensare che un soggetto entri a vent'anni e lavori in uno sportello, maneggiando i quattrini, e a 60 anni sia ancora lì a fare la stessa cosa. Occorre che nell'ambito dell'organizzazione del lavoro si creino varie condizioni di occupabilità in funzione anche dell'età e delle situazioni complessive.

Volevo poi sottolineare, in relazione alla forma del fondo esuberi e all'allargamento del pagamento degli ammortizzatori sociali anche a soggetti che non ne hanno, che non mi scandalizzo se oggi vi sono alcuni comparti di attività che non dispongono di ammortizzatori sociali. Se li pagano e le gestioni restano in equilibrio (perché non è che devono pagarli per poi mettere a carico della collettività più di quello che pagano), queste sono le condizioni giuste per mantenere questi livelli di occupazione. La cosiddetta legge Biagi ha creato nuove opportunità di lavoro, per cui per esempio, le alte professionalità hanno la possibilità di svolgere lavori a progetto. Con il disegno di legge che tra pochissimo verrà presentato ci sarà la possibilità per questi lavoratori di versare anche contribuzioni volontarie, come abbiamo previsto nella delega, al fine di raggiungere più rapidamente i requisiti pensionistici. Inoltre, si potranno totalizzare periodi che vengono realizzati con le cosiddette collaborazioni coordinate e continuate o con i lavori a progetto. Quindi si sta cercando di mettere in cantiere tutte le opportune condizioni affinché questi soggetti non lamentino solo il bisogno di assistenza, essendo stati espulsi dall'azienda e quindi dal mercato del lavoro. Dato che non ci sono le risorse per fare tutte queste operazioni, bisogna cercare di cambiare anche le regole del gioco, affinché i lavoratori possano trovare lavoro là dove esiste la domanda.

Per quanto riguarda le incentivazioni è opportuno fare alcune precisazioni. Non è che queste non esistano e il sistema delle cooperative ha già di per sé delle incentivazioni; essendo costi modesti, nulla osta a che dei lavoratori di professionalità elevata, ma anche di bassissima professionalità, possano costituire delle società di persone, senza arrivare alle società di capitali, ed offrire le loro prestazioni. Abbiamo una totale scopertura di offerta di questi servizi sul segmento medio-basso di occupazione, tant'è che alla fine si registra un tasso di disoccupazione piuttosto notevole, anche se devo dire che dal 2000 alla fine del 2004 questo tasso si è assestato intorno al 7,9 per cento, quindi siamo superiori soltanto all'Inghilterra, all'Irlanda e ai piccoli Paesi come il Lussemburgo. La sostanza del problema, però, è che su queste fasce di lavoro abbiamo bisogno di lavoratori extracomunitari perché altrimenti nessuno fa le pulizie o svolge tutta una serie di altre attività. Per esempio, creare delle cooperative o delle società di persone per la cura dei bambini con gli asili nido di quartiere può essere fatto già oggi e con l'attuale regime vi garantisco che il reddito reale dichiarato di queste società avrebbe nel suo complesso delle buone situazioni di agevolazione fiscale.

In sostanza, si deve cercare di porre in cantiere qualsiasi iniziativa utile a far permanere il più a lungo possibile nel lavoro le persone che superano i 55 anni di età. Ovviamente il Governo ci mette del suo,

però anche i lavoratori ci debbono mettere del loro: ad esempio, ritengo un po' vecchiotta l'idea che una persona rimanga legata agli ammortizzatori sociali perché la distanza dal luogo di lavoro supera i 50 chilometri quando magari si trova un lavoro a 51,5 chilometri. Non dico di fare come negli Stati Uniti, dove si fanno migliaia di chilometri o si va addirittura in un altro Stato a cercare lavoro, ma lo Stato non può mettere il lavoro sotto casa e nella formula in cui lo si desidera. Molte volte si tratta di fare altri lavori, magari un po' più lontani. Se togliessimo queste norme un po' restrittive, con quelle modifiche introdotte con la legge Biagi e con altre normative (il regime contributivo, ripeto, ha incentivato molto la permanenza al lavoro), credo che riusciremmo a risolvere molti problemi.

Non mi voglio sottrarre alle ultime due domande. Per quanto riguarda l'Alitalia...

PIZZINATO *(DS-U)*. Non era per Alitalia, era per le 10.000 unità.

BRAMBILLA, *sottosegretario* di stato per il lavoro e le politiche sociali. Certo; però si è menzionata l'Alitalia, ed è una situazione di cui desidero parlare perché è fondamentale nella comprensione dei fenomeni di lavoro. Abbiamo assistito in queste ultime tre settimane a due scioperi generali degli assistenti di volo: ebbene, questo è semplicemente incredibile, tanto più se lo rapportiamo al fatto che tutte le forze sindacali sono state coerenti e hanno sponsorizzato questo sciopero. Debbo dirvi che la media europea degli assistenti di volo è di due per aereo e non di quattro; che negli Stati Uniti e in Giappone i due assistenti di volo, finito il volo, si mettono i guanti e puliscono l'aereo. Noi abbiamo fatto un salvataggio che è ai limiti del possibile per l'Alitalia e questa gente sciopera ancora perché vuole un contratto di lavoro e non ha capito che questa azienda era ed è di fatto assolutamente inefficiente ed inefficace nei confronti con le altre compagnie. Oggi se una persona vuole viaggiare in orario vola con Lufthansa e arriva a Fiumicino; se vuole viaggiare in ritardo vola con Alitalia e sicuramente ogni volo ha almeno 45 minuti di ritardo. Occorre comprendere che la lotta per l'occupazione non si fa più con questi scioperi, che sono anacronistici. Bisogna fare gli scioperi se non aumentano i voli, le linee aeree, le possibilità di occupazione; bisogna fare gli scioperi se vengono tagliate le linee aeree su Shangai o su Pechino, perché portano lavoro. Non ho visto uno sciopero generale sugli aerei da trasporto cargo e sugli altri aerei che da due anni giacevano sulla pista, nell'erba, ed erano aerei nuovi; né ho visto uno sciopero sui Boeing 727 che sono stati svenduti, mentre le altre compagnie di bandiera li hanno comprati perché, per loro, i cargo andavano benissimo.

Sulle 10.000 unità abbiamo fatto un monitoraggio e presenteremo a brevissimo una norma interpretativa della legge delega n. 243 del 2004. Quest'ultima fa riferimento ad un massimo di 10.000 unità, supponendo che si farà il conteggio *ex post*: noi abbiamo dato istruzioni all'INPS di fare il conteggio *ex ante*. Ciò vuol dire che, nonostante il cambio dei requisiti a decorrere dal 1º gennaio 2008 per la maturazione della pensione

(si passa dai 57 ai 60 anni di età anagrafica e rimangono i 35 anni di contribuzione), nonostante il salto di età, tutti coloro che hanno in questo momento l'autorizzazione all'ingresso nei fondi esuberi o nella mobilità sono sicuri di poter andare in pensione al momento della maturazione con i vecchi requisiti.

PIZZINATO *(DS-U)*. Lei sta tenendo conto del coefficiente dei 95, che comprende l'età, pari a 60, e i 35 anni di contribuzione? Lei infatti ha parlato del 2007.

BRAMBILLA, *sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali*. Io ho detto che nonostante che dal 2008 il requisito passi da 57 a 60 anni di età, per tutti coloro che entrano in questo momento nel processo di mobilità, nei processi di cassa integrazione straordinaria o nei fondi esuberi – e dunque si presume che se entrano è perché il massimo di tale permanenza è pari a 48 o 60 mesi – si mantengono nei loro confronti le clausole precedenti – la cosiddetta clausola d'oro – per cui i requisiti restano fermi ai 57 anni di età con 35 anni di contribuzione. Una volta raggiunto il tetto dei 10.000– e credo di non sbagliarmi nel dire che sarà raggiunto molto presto, se non è già stato aggiunto in questi giorni – si valuterà che numeri genera la situazione complessiva e la possibilità di aumentare il tetto delle 10.000 unità.

Il problema è all'attenzione del ministro Maroni. Viene monitorato quotidianamente ed è dunque sotto controllo per il momento. Appena raggiunti i numeri previsti si vedrà cosa fare.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Brambilla per questa ampia riflessione che certamente contribuirà in maniera significativa ai lavori della Commissione.

Dichiaro chiusa conclusa l'audizione. Con l'odierno incontro si concludono le audizioni previste dal programma della procedura informativa in titolo.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti

€ 1,00