

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

## 11<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, previdenza sociale)

---

COMUNICAZIONI DEL MINISTRO DEL LAVORO E DELLE  
POLITICHE SOCIALI SUI CONTENUTI DEL «LIBRO  
BIANCO SUL MERCATO DEL LAVORO IN ITALIA» E  
SULLE CONCLUSIONI DELLA COMMISSIONE PER LA  
VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI DELLA LEGGE N. 335  
DEL 1995 E DEI SUCCESSIVI PROVVEDIMENTI

4° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 14 NOVEMBRE 2001

---

**Presidenza del presidente ZANOLETTI**

## I N D I C E

**Comunicazioni del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sui contenuti del «Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia» e sulle conclusioni della Commissione per la valutazione degli effetti della legge n. 335 del 1995 e dei successivi provvedimenti**

PRESIDENTE .....	Pag. 3, 13	
* MARONI, <i>ministro del lavoro e delle politiche sociali</i> .....	3	

---

*N.B. – L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU: Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,10.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Comunicazioni del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sui contenuti del «Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia» e sulle conclusioni della Commissione per la valutazione degli effetti della legge n. 335 del 1995 e dei successivi provvedimenti**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca le comunicazioni del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sui contenuti del «Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia» e sulle conclusioni della Commissione per la valutazione degli effetti della legge n.335 del 1995 e dei successivi provvedimenti.

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 ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Ringrazio il signor Ministro per essere intervenuto al fine di informarci su questi importanti temi. Purtroppo, il tempo di cui disponiamo oggi è piuttosto limitato, per cui dovremo valutare insieme al Ministro le modalità di prosecuzione del nostro lavoro dopo l'incontro odierno.

Invito il ministro Maroni a rendere le sue comunicazioni.

\* MARONI, *ministro del lavoro e delle politiche sociali*. Signor Presidente, vorrei innanzi tutto svolgere una relazione sul Libro bianco e poi sui lavori della commissione Brambilla sulla verifica della cosiddetta legge Dini.

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 nella prospettiva federalista. Si tratta di una metodologia di tipo anglosassone, ampiamente utilizzata dall'Unione europea, che precede la redazione di proposte legislative, basata sul principio della «regolazione per obiettivi» (*management by objectives*).

L'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, 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, contribuendo 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 e normativi non costituiscano pericolose strozzature, fonte di inefficienza e di iniquità.

È importante sottolineare che le azioni che si vogliono promuovere attraverso il Libro bianco non sostituiscono, né esauriscono gli strumenti di politica economica, di politica fiscale e di politica industriale volti 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 le condizioni 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 l'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 predisposte 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, federalismo.

Per quanto riguarda il primo punto, l'Italia è oggi il Paese con il più basso tasso di occupazione europeo, in particolare quello femminile, con il più alto livello di disoccupazione di lungo periodo e 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 e dei mercati del lavoro.

In merito alla modernizzazione, occorre coniugare flessibilità e sicurezza nell'occupazione mediante interventi concordati tra le parti sociali («sussidiarietà orizzontale») o predisposti direttamente dal Governo. Il si-

stema 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 ciclo. Il percorso lavorativo è segnato da cicli in cui si possono alternare fasi di lavoro dipendente ed autonomo, in ipotesi intervallati da forme intermedie e da periodi di formazione e riqualificazione professionale. Il quadro giuridico-istituzionale e i rapporti costruiti dalle parti sociali, quindi il diritto del lavoro e le relazioni industriali, devono cogliere queste trasformazioni in divenire, agevolandone il governo.

Circa il federalismo, occorre concordare con le Regioni le modalità di attuazione della loro potestà legislativa concorrente in materia di lavoro, in base alla legge costituzionale entrata recentemente in vigore, per realizzare una legislazione cornice («sussidiarietà verticale»). In questa maniera sarà più facile realizzare una completa revisione della legislazione italiana sul lavoro.

Con il metodo indicato nel Libro bianco si intende innovare il processo decisionale, passando dalla concertazione al dialogo sociale di tipo comunitario. Questo implica l'attivazione – peraltro, già avvenuta – di tavoli di confronto su materie circoscritte (pensioni, collocamento, modello contrattuale e altro). Se entro un tempo determinato le parti sociali non trovano un accordo, interviene e decide l'Esecutivo nelle materie di sua competenza. La ragione del cambiamento sta nella necessità di accordi progressivi che consentano di 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.

Vorrei ora fornire alcuni dati, che descrivono l'eredità del passato.

Il tasso di occupazione italiano tra 15 e 64 anni è il più basso in Europa: 53,5 per cento dell'Italia contro il 63,3 per cento dell'Unione europea.

Il tasso di occupazione femminile dell'Italia è 15 punti al di sotto della media dell'Unione europea: 39,6 per cento contro il 54 per cento.

L'Italia ha poi uno dei più bassi tassi di occupazione dei soggetti tra i 55 e i 64 anni (il 27,7 per cento, contro il 37,7 per cento della media europea) e un alto tasso di disoccupazione cosiddetta di lunga durata, cioè più di 12 mesi senza lavoro, (l'8,3 per cento, contro il 4,9 per cento dell'Unione europea).

Insieme alla Grecia, l'Italia è poi il Paese dell'Unione con il più elevato tasso di lavoro nero. Secondo i dati ISTAT, la percentuale di lavoratori irregolari sulla forza lavoro totale è di circa il 15 per cento, mentre il CENSIS stima questa quota addirittura al 23 per cento. Altre indagini internazionali indicano che l'incidenza dell'economia sommersa sul PIL è stimata attorno al 20-26 per cento, una misura doppia rispetto a quella della 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 dei

tassi di disoccupazione, mentre è all'ultimo posto nella graduatoria della dispersione territoriale dei livelli salariali.

La struttura della spesa sociale italiana denota un'accentuata caratterizzazione pensionistica ed una bassa incidenza tanto dei trattamenti di disoccupazione quanto di quelli assistenziali a favore di soggetti in età lavorativa.

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.

Le persone in cerca di primo impiego per una larga parte non sono coperte dagli schemi assicurativi contro la disoccupazione. Le rigidità nella regolamentazione dei rapporti di lavoro – il prevalere della tutela dei rapporti in essere – ha reso meno pressante l'esigenza di fornire un sostegno a fronte del rischio di disoccupazione, producendo al tempo stesso una frattura tra occupati e inoccupati; ha 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 contratti di formazione lavoro), coprono circa i due terzi della spesa totale per politiche attive del lavoro. Complessivamente si è trattato, nel 1999 (l'ultimo anno per cui è disponibile un consuntivo dettagliato), di 9.763 miliardi di lire, pari allo 0,5 per cento del PIL. Considerando gli stanziamenti di bilancio previsti per il 2001, la spesa totale sarebbe di circa 10.452 miliardi.

Tra i soggetti interessati da incentivi, vi è una netta predominanza dei più giovani, in particolar modo del Centro-Nord, in cui è maggiormente diffuso l'apprendistato; nel Mezzogiorno, ad essere più coperta è invece la classe di età mediana (25-44 anni), per la maggior 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 specificamente 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.

Nell'attuazione del Libro bianco, abbiamo distinto due fasi: le misure urgenti e le misure di medio periodo.

Mi soffermerò innanzitutto sulle misure urgenti. Il Governo, nel confronto in atto con le parti sociali, intende verificare la possibilità di definire una serie di misure urgenti che abbiano l'obiettivo di intervenire sui «colli di bottiglia» del mercato del lavoro e di un primo riordino della normativa e degli strumenti di intervento.

Appare necessario imprimere una decisa accelerazione alle misure che possano favorire un efficiente ed equo incontro tra domanda e 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 si sta definendo, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. D'altro canto, 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 ed 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, utilizzate 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 quegli 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 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. Inoltre, 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 quest'ottica, l'introduzione del «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 prospettazione del lavoro a progetto come forma di lavoro autonomo o parasubordinato in cui rileva il fattore della realizzazione appunto di un progetto avente precisi requisiti in termini di quantificazione temporale, ma anche di qualità della prestazione, rappresentano interventi finalizzati a bonificare il mercato del lavoro dalle collaborazioni coordinate e continuative, oggi davvero fonte di confusione e di abusi frodati, e a realizzare una politica di adattabilità delle risorse umane.

Appare poi importante, da ultimo, intervenire sulle procedure di certificazione dei rapporti di lavoro, al fine di consentire una migliore qualificazione dei rapporti instaurati.

Il Libro bianco, tuttavia, 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 regolatorio 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. Si tratta di uno strumento peraltro necessario per evitare situazioni di scontro od anche di tensioni con le regioni, alla luce delle modifiche costituzionali apportate e di quelle che potrebbero essere apportate in seguito. Lo «Statuto dei lavori» deve divenire una legislazione quadro in materia di lavoro, che chiarisca anche i rispettivi ambiti di competenza tra Stato, Regioni e province.

Sono necessarie 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 maniera 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 una flessibilità della struttura salariale capace di adeguarsi ai differenziali di produttività e di rispondere ai diversi disequilibri del mercato.

In terzo luogo, occorre un'evoluzione partecipativa delle relazioni industriali nella convinzione che ciò possa accrescere le potenzialità competitive dell'azienda e dell'intero sistema economico del Paese. La direttiva



sulla Società europea, che dovrà individuare le sedi e le altre modalità per regolare convenientemente i diritti di informazione e consultazione, ispirando l'esercizio delle prerogative manageriali ad una logica di trasparenza e di fiducia tra le parti ed il tema della partecipazione finanziaria dei lavoratori, ed in particolare del cosiddetto azionariato dei dipendenti, sono due ambiti in cui il sistema delle relazioni industriali dovrà trovare nuove soluzioni di dialogo.

Infine, saranno necessari interventi correttivi 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 composizione delle controversie collettive di lavoro, con particolare, ma non esclusiva competenza nella gestione del conflitto nei servizi essenziali.

Per quanto riguarda la previdenza, la relazione della 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 la sola verifica al 2001 degli effetti finanziari delle citate riforme; tuttavia, limitarsi alla sola fase di «*auditing*» per il periodo considerato nella tabella 1 della medesima legge 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 dei Capi di Governo a Laeken, in cui si potrebbe delineare una nuova «Maastricht» in materia di stabilità e sostenibilità dei sistemi previdenziali e di 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 parte I della relazione analizza gli effetti prodotti dalla legge n. 335 del 1995 e dai successivi provvedimenti per il periodo oggetto di analisi, cioè dal 1996 al 2000, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo.

La parte II della relazione analizza le prospettive di risparmio per il periodo dal 2001 al 2005, come previsto dalla citata tabella 1 della legge n. 335 del 1995; le previsioni di spesa al 2010; 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 parte III, infine, è dedicata al «trinomio» vincoli-obiettivi-criticità del nostro assetto previdenziale.

In merito alla parte I, i risparmi previsti dalla cosiddetta «legge Dini» sono stati conseguiti. Infatti, a fronte di minori spese e maggiori entrate preventivate in 52.928 miliardi, si è realizzato un risultato di 54.805 mi-

liardi, cioè 1.877 miliardi in più. 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 aumentato, tuttavia, 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 1.732.946 lire a 1.991.741 lire. 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 i nati durante la Seconda guerra mondiale, periodo caratterizzato da bassissimi tassi di natalità. Il costo delle pensioni di anzianità INPS (al netto di quelle di vecchiaia) ammonta per il 2000 a 36.494 miliardi.

Le previsioni dei risparmi sulle reversibilità e sui cumuli (6.352 miliardi) sono state disattese, segnando un consuntivo di appena 2.049 miliardi, con un minor risparmio pari a 4.303 miliardi. Anche il numero delle prestazioni di reversibilità è aumentato nel periodo da 3.667.246 del 1996 a 3.766.402 del 2000. Gli importi medi mensili sono passati nello stesso periodo da 621.245 a 745.754 lire. Il costo di queste prestazioni, sempre per l'INPS, è pari a 36.030 miliardi, cioè quasi pari alle pensioni di anzianità.

Il lavoro parasubordinato presenta risultati in linea con le previsioni (14.689 miliardi di maggiori entrate previste contro un consuntivo di 14.696 miliardi). L'impetuoso sviluppo di questa 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 (13 per cento) e più flessibili. Anche questo è un fenomeno da monitorare 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 di ammortizzatori sociali a carico della collettività.

Gli incentivi previsti per la previdenza complementare (uno dei principi generali della riforma Dini), pari a 4.677 miliardi, sono stati utilizzati solo per 650 miliardi, dando quindi luogo a minori spese per 4.027 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 che essa è partita con due anni di ritardo (il primo fondo è del dicembre 1997) e che l'elevato peso contributivo della previdenza obbligatoria per i lavoratori dipendenti (33 per cento), congiuntamente alle difficoltà legate allo smobilizzo del TFR per i pubblici, riducono grandemente le risorse a disposizione, rendendo difficile un trasferimento sostanziale di contributi verso la previdenza complementare.

L'obiettivo di stabilizzare l'incremento della spesa pensionistica in rapporto al PIL, con una 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 per cento nel 1997; anche questo è un aspetto che dovrà essere attentamente monitorato.

Passando alla parte II della relazione, i principali risultati delle prime due sezioni si possono riassumere nel modo seguente.

Le minori spese e le maggiori entrate per il periodo 2001-2005 sono stimate in complessivi 100.746 miliardi rispetto ad una previsione originaria di 90.367 miliardi. C'è, quindi, un saldo positivo nelle previsioni pari a 10.379 miliardi, che si compone di 7.597 miliardi di minori costi (tutti imputabili però al mancato finanziamento della previdenza complementare) e a 2.782 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 2.000 miliardi annui.

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 spesa-PIL richiederebbe un tasso di crescita di quest'ultimo superiore a quello tendenziale.

A partire dal 2010 si esauriscono poi tutti gli effetti demografici positivi, come la maturazione delle pensioni di vecchiaia per i nati durante la Seconda guerra mondiale, ed iniziano in modo dirompente quelli negativi, derivanti dal pensionamento delle generazioni dei cosiddetti *baby boomers*.

Le ultime tre sezioni della parte II del rapporto si occupano del lungo periodo, illustrando in dettaglio i seguenti aspetti. Il rapporto spesa-PIL, riprende a crescere a partire dal 2010, per raggiungere un valore pari a quasi il 16 per cento tra il 2030 ed il 2035. In questo caso parliamo, però, di previsioni che vanno oltre il 2010 e, quindi, bisogna ovviamente prenderle per ciò che valgono.

La parte III del rapporto è dedicata alla ricognizione dei vincoli che condizionano qualsiasi ipotesi di ridisegno del sistema previdenziale. Essa delinea gli obiettivi del sistema previdenziale e le criticità dello stesso.

I vincoli sono: l'evoluzione demografica, che rappresenta il primo vincolo interno all'azione di politica previdenziale e fa emergere l'esigenza di consolidare maggiormente il sistema previdenziale pubblico e di incentivare la formazione di risparmio previdenziale addizionale; la giustizia di base, intesa come eguaglianza dei rendimenti assicurati a tutti i soggetti partecipi del sistema previdenziale ed altresì come predisposizione di strumenti ed incentivi che permettono un'accumulazione di risorse sufficienti a garantire trattamenti pensionistici socialmente adeguati in proporzione al reddito medio del periodo lavorativo; il Patto di stabilità fra i Paesi dell'Unione europea, che impedisce di finanziare una crescita

di lungo periodo della spesa previdenziale con l'emissione di nuovo debito pubblico; l'avvento della moneta unica, che non solo preclude qualsiasi recupero di competitività attraverso le cosiddette «svalutazioni competitive», ma determina anche l'esigenza di mantenere una dinamica del costo del lavoro e del capitale che, corretta per la crescita della produttività, sia allineata a quella dei Paesi concorrenti; infine, il Patto di Lisbona e i successivi accordi di Stoccolma, che richiedono al nostro Paese una forte modifica nella struttura occupazionale, con particolare riferimento all'incremento del tasso di occupazione per le fasce di età più elevate.

Per quanto riguarda gli obiettivi del sistema previdenziale, individuati alla luce dei principi generali che già informano l'ordinamento pensionistico, si rileva: la stabilità finanziaria ed il rispetto 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 gestione; l'equità tra ed entro le generazioni, da realizzare attraverso l'uguaglianza dei rendimenti e 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 distorsioni 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'allocazione delle risorse nell'ambito di un sistema misto in cui la componente privata a capitalizzazione opera accanto a quella pubblica a ripartizione.

Per quanto concerne i fattori di criticità che si frappongono al raggiungimento degli obiettivi individuati, la commissione Brambilla individua i seguenti punti critici: la crescita tendenziale del rapporto spesa pensionistica-PIL nei prossimi decenni è influenzata dalla crescita del numero di pensionati rispetto al numero di occupati (giovandosi del confronto fra le aliquote di equilibrio e le aliquote effettive si evidenzia, inoltre, che gli squilibri finanziari appaiono destinati, almeno per i prossimi tre decenni, ad un progressivo aggravamento); 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); la diversificazione del risparmio previdenziale (fra 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 III parte del rapporto si chiude con la trattazione degli aspetti problematici del sistema contributivo come definito dalla legge n. 335 del 1995. Muovendo da un apprezzamento della capacità del regime contributivo di assicurare l'equità dei regimi pensionistici, il rapporto segnala delle criticità che ne attenuano, per effetto della normativa vigente, gli aspetti positivi. Tra i più rilevanti si considera: la divaricazione tra aliquota di

calcolo della pensione e 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 Paesi europei.

La Commissione, pur indicando le criticità del sistema e le possibili soluzioni, non ha tuttavia ritenuto di formulare proposte specifiche che rientrano nella sfera politica, ma ha basato le analisi sulla sostenibilità e sulla competitività del sistema Paese.

Le proposte sono oggetto della discussione al tavolo di confronto con le parti sociali che – come sapete – si svolgerà fino alla metà del mese di dicembre.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro per la sua esposizione.

Purtroppo i lavori d'Aula ci costringono a rinviare il seguito di quest'incontro, al fine di formulare riflessioni sulle informazioni fornite dal Ministro.

Rinvio, pertanto, il seguito delle comunicazioni ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16.*





