

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI CONTROLLO SULL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI
DI FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA
E ASSISTENZA SOCIALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 FEBBRAIO 2002

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCESCO MARIA AMORUSO

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI CONTROLLO SULL'ATTIVITÀ DEGLI
ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE
DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA**

1.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 FEBBRAIO 2002

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCESCO MARIA AMORUSO

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Amoruso Francesco Maria, <i>Presidente</i>	3
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GESTIONE DELLE FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA E DI ASSISTENZA SOCIALE DA PARTE DEGLI ENTI PREPOSTI E SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA NAZIONALE E COMUNITARIA DELLA DISCIPLINA RELATIVA:	
Audizione dell'onorevole Roberto Maroni, ministro del lavoro e delle politiche sociali:	
Amoruso Francesco Maria, <i>Presidente</i> .	3, 10, 14
Duilio Lino (MARGH-U)	12
Lo Presti Nino (AN)	13
Maroni Roberto, <i>Ministro del lavoro e delle politiche sociali</i>	4
Pizzinato Antonio (DS-U)	13
Treu Tiziano (MARGH-U)	11

La seduta comincia alle 14.30.

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 dell'onorevole Roberto Maroni, ministro del lavoro e delle politiche sociali.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito indagine conoscitiva sulla gestione delle forme obbligatorie di previdenza e di assistenza sociale da parte degli enti preposti e sulle prospettive di riforma nazionale e comunitaria della disciplina relativa, l'audizione del ministro del lavoro e delle politiche sociali, onorevole Roberto Maroni.

Ringrazio il ministro per la partecipazione e ricordo che, dovendo egli recarsi in Assemblea alle ore 15,30 per rispondere ad interrogazioni a risposta immediata, questa audizione dovrà terminare, al più tardi, entro tale ora. Nel caso in cui il dibattito non dovesse concludersi, il ministro Maroni ha già espresso la propria disponibilità a ritornare in Commissione per approfondire e rendere esaustiva l'audizione.

La riforma del sistema previdenziale contenuta nel disegno di legge n. 2145, già

presentato alla Camera, riguarda anche materie oggetto di lavoro della nostra Commissione. Ecco perché abbiamo deliberato questa indagine conoscitiva che interverrà sulla valutazione complessiva dello stato di gestione delle forme obbligatorie di previdenza e di assistenza, in modo particolare su come questa sia stata attuata dagli istituti e dagli enti preposti. Proprio in questi giorni si sta svolgendo un ampio dibattito sulla funzionalità di questi istituti, tanto è vero che sono state presentate alcune interrogazioni relative, addirittura, alle richieste di commissariamento dell'INPS e alle forti fibrillazioni che stanno interessando l'INAIL, vale a dire due dei principali enti assoggettati al controllo da parte della nostra Commissione.

Una prima parte del nostro lavoro riguarderà questi argomenti, che saranno ancor più attualizzati attraverso la comparazione e l'approfondimento, cui intenderemo procedere, su come questo processo si stia attuando anche negli altri paesi della Comunità europea. Accanto a ciò, anche in riferimento alla competenza specifica della nostra Commissione, valuteremo e verificheremo il processo di disseminazione dei beni da parte di tali enti.

Con il lavoro che ci accingiamo ad iniziare quest'oggi con l'audizione del ministro Maroni, potremo offrire un contributo utile al dibattito in corso in questo momento, che potrà servire allo stesso Governo per le decisioni da assumere.

Invito ora il ministro Maroni a svolgere la sua relazione.

ROBERTO MARONI, *Ministro del lavoro e delle politiche sociali*. Signor presidente, onorevoli deputati e senatori, sono onorato della richiesta della Commissione di sentire, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione delle forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, il ministro del *welfare* al fine di chiarire con una presa di coscienza diretta, come la stessa Commissione ha ritenuto di sottolineare, quanto il Governo va assumendo per onorare gli impegni previsti nel programma di legislatura, in linea con gli orientamenti comunitari e internazionali, volto a conseguire l'obiettivo di una maggiore flessibilità del lavoro e di una riduzione dei relativi costi, unitamente a necessarie forme di tutela, da attuarsi mediante la diversificazione del cosiddetto portafoglio previdenziale.

Prendo atto che la Commissione intende potenziare le sue funzioni di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale previa una approfondita analisi del sistema previdenziale italiano, in rapporto dinamico con gli obiettivi fissati dagli organismi comunitari e internazionali che sollecitano la tenuta della spesa pensionistica rispetto al PIL.

Al riguardo, desidero preliminarmente ricordare lungo quali linee si stanno muovendo gli indirizzi comunitari.

In particolare, il trattato di Nizza, pur introducendo alcune innovazioni nel campo della protezione sociale, ha mantenuto detta materia di competenza esclusiva degli Stati membri; tuttavia, il contesto europeo ha assunto, nell'ultimo biennio, maggiore importanza influenzando notevolmente anche evoluzioni normative a livello nazionale.

Nello specifico, deve essere menzionata la riunione del giugno 2001, tenutasi a Göteborg, nella quale il Consiglio europeo, affrontando la questione pensionistica, ha adottato i seguenti principi: salvaguardare la capacità dei sistemi pensionistici di fornire ai pensionati e alle persone a loro carico redditi certi e adeguati e garantire agli anziani condizioni di vita accettabili,

anche attraverso sistemi di assistenza sanitaria; mantenere la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici, prevenendo le conseguenze dell'andamento demografico sfavorevole, in modo da non compromettere la stabilità di finanza pubblica nel rispetto degli obiettivi fiscali, di bilancio e di equa ripartizione intergenerazionale delle risorse; infine, rendere i sistemi pensionistici più flessibili, in modo che possano adeguarsi alle mutevoli esigenze della società e dei singoli individui.

Tali linee sono state, inoltre, confermate nell'ultima riunione informale dei ministri del lavoro e delle politiche sociali tenutasi in Spagna, a Burgos, il 19 gennaio scorso, dove è stato ribadito l'impegno dell'Italia nell'applicazione del « metodo aperto di coordinamento ». Particolare attenzione deve essere dedicata all'identificazione dei parametri e degli indicatori di riferimento, che devono essere non solo di tipo finanziario ma anche di tipo sociale.

Sul versante pensionistico si rilevano, nell'ambito degli ordinamenti degli Stati membri, iniziative di promozione della previdenza complementare, retta dal sistema a capitalizzazione, che affiancano i sistemi di previdenza di base a ripartizione, al fine di attuare meccanismi che bilancino gli oneri crescenti di questi ultimi e attutiscano l'atteso « choc demografico » previsto per gli anni futuri. Sono, inoltre, allo studio politiche sociali intese a limitare l'esclusione dei lavoratori anziani — cosiddetti anziani — dal mercato del lavoro, incentivando la prosecuzione del rapporto di lavoro. Si rilevano, altresì, iniziative volte a favorire l'elevazione del reddito minimo con rimodulazione dei requisiti di accesso e l'introduzione di iniziative di riduzione del costo del lavoro attraverso tagli selettivi degli oneri sociali.

In coerenza con questi principi intende muoversi la linea di riforma previdenziale attraverso l'acquisizione, da parte del Governo, delle deleghe contenute nel disegno di legge n. 2145, presentato all'esame parlamentare.

Sotto il profilo della sostenibilità finanziaria, ancorché i giudizi sugli effetti pro-

dotti a regime dagli interventi di riforma adottati in Italia siano stati positivamente apprezzati, l'Unione Europea auspica un'accelerazione delle fasi transitorie attraverso misure volte sia a favorire un maggior sviluppo della previdenza complementare, sia al rallentamento delle pensioni di anzianità, sia, infine, all'estensione del sistema di calcolo contributivo con applicazione del principio del pro-rata anche ai soggetti con più di diciotto anni di contributi al 31 dicembre 1995.

Tali finalità, con gli apporti del Parlamento e d'intesa con le organizzazioni sindacali, potranno essere utilmente perseguite nell'ambito della delega i cui principi, come ricordato, costituiscono oggetto del disegno di legge all'esame parlamentare.

Quanto alla previdenza di secondo livello si sono prefigurati, poiché a tale previdenza permane la natura facoltativa di accesso, interventi che complessivamente ne incentivano il ricorso, sia per quanto concerne i flussi di finanziamento, sia per quanto riguarda il versante dei benefici a vantaggio dei fruitori.

La destinazione del TFR verso la previdenza complementare non dovrà essere monofunzionale ma dovrà sussidiare l'accesso al credito in favore delle piccole e medie imprese e la riduzione del costo del lavoro.

Sul versante dei benefici per i fruitori deve essere ricordata la rideterminazione della disciplina generale della previdenza complementare in funzione dell'ampliamento della deducibilità della contribuzione in favore dei fondi pensione e, per quanto riguarda le garanzie di rendimento, l'attenuazione della pressione fiscale in ragione della finalità pensionistica.

Per quel che riguarda, poi, le pensioni di anzianità l'accento deve essere posto sulla opportunità che sia protratta l'età di collocamento in quiescenza, da attivarsi non già per via prescrittiva, ma mediante incentivazione di permanenza al lavoro. Non sarebbero, così, introdotti correttivi invocati dagli organismi internazionali — ma non solo — per il superamento del-

l'istituto della pensione di anzianità ma benefici da riconoscersi a chi protragga il proprio impegno lavorativo, acquisendo per via sinergica innalzamenti di età per la quiescenza. È un quadro, questo, di correlazione tra lavoratore e datore di lavoro perché favorisce anche quest'ultimo nella conservazione di professionalità utilmente fruibili nelle auspiccate attività di affiancamento, quale tecnica da utilizzare nell'attività formativa.

Per quanto riguarda l'occupazione giovanile, il disegno di legge di delega evidenzia il principio della decontribuzione per i nuovi assunti, problema questo certamente delicato, ma suscettibile di riflessi positivi solo che si acquisiscano gli auspicati effetti di induzione che avranno modo di realizzarsi sui livelli occupazionali. E tanto, a prescindere dai profili sociali costituiti dalle attese di una disoccupazione particolarmente accentuata nell'area del Mezzogiorno.

Voglio ancora ricordare le recentissime intese raggiunte nella dichiarazione congiunta Blair-Berlusconi che punta sulla flessibilità occupazionale, anche con riferimento alla rioccupazione dei lavoratori anziani, per i quali va posto l'accento sull'attenuazione dei limiti di cumulo tra pensione e reddito da lavoro compresa nel disegno di legge di delega.

Per converso, l'accesso alla rimodulazione della contribuzione con segnato riferimento al lavoro autonomo in funzione del suo progressivo allineamento alla contribuzione per il lavoro dipendente risponde con immediatezza ai profili di carattere sociale e solidaristico, anche in ragione di un equilibrato funzionamento delle gestioni.

Per quanto riguarda il profilo delle competenze di gestione delle forme di previdenza, va posto l'accento sulla delega, anch'essa contenuta nel disegno di legge n. 2145, funzionale all'accorpamento di enti e gestioni in atto, ampiamente diversificate per i casi in cui dovessero emergere finalità o funzioni identiche, omologhe o complementari.

Si tratterà, cioè, di operare per migliorare la qualità del prodotto previdenziale, nel cui ambito va certamente ricompreso il contributo della riduzione dei costi di gestione che potrà più facilmente trovare attuazione anche in momenti unificanti sotto il profilo decisionale e con riferimento all'utilizzazione coordinata di risorse umane e strumentali.

Certamente, tale tipo di operazione è di ampia portata, poiché sarà imprescindibile conciliare le auspiccate unificazioni con la salvaguardia delle peculiarità, che pure sussistono nel campo previdenziale come ripercussione delle tipicità lavorative.

È già noto alla Commissione che la gestione delle forme di previdenza e assistenza obbligatorie, nel sistema vigente, è affidata, da un lato, agli enti pubblici disciplinati dal decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479 (INPS, INAIL, INPDAP e IPSEMA), cui occorre aggiungere l'ENPALS e l'INPDAI, e, dall'altro, agli enti, già pubblici, privatizzati ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, in quanto non fruitori di finanziamenti pubblici, cui si sono aggiunti, anch'essi in regime di autofinanziamento, gli enti di previdenza dei liberi professionisti, costituiti ai sensi del decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103.

La legge n. 335 del 1995, nel perseguire l'obiettivo della stabilizzazione della spesa previdenziale, ha introdotto criteri di armonizzazione tra forme previdenziali, talora assai differenziate, relative a diverse categorie di assicurati, dettando, altresì, elementi di collegamento al sistema generale anche per le forme obbligatorie gestite dagli enti previdenziali aventi personalità giuridica di diritto privato (articolo 3, comma 12).

Le misure di armonizzazione sin qui adottate, mediante la legislazione delegata, hanno raggiunto livelli certamente significativi, ma comunque suscettibili di miglioramento.

Secondo quanto verificato dal Nucleo di valutazione della spesa previdenziale, i tassi di variazione della spesa pensionistica pubblica, al netto degli effetti dovuti

all'indicizzazione, si sono significativamente ridotti negli ultimi anni per interventi di riforma. In particolare, il Nucleo ha osservato che suddividendo gli anni novanta in tre periodi — 1990-1992 (prima delle riforme), 1993-1997 (riforme Amato e Dini), 1998-2000 (finanziaria del Governo Prodi) —, i rispettivi tassi di crescita sono stati del 6,1 per cento, del 3,8 per cento e dell'1,9 per cento. Conseguentemente, anche il rapporto tra spesa pensionistica e PIL ha mostrato una chiara tendenza alla stabilizzazione, nonostante i tassi di crescita dell'economia siano stati piuttosto modesti.

Il Nucleo di valutazione osserva che, sulla base delle previsioni di medio-lungo periodo, « si vede, tuttavia, come il rapporto tra spesa pensionistica e PIL scunterà con un innalzamento l'effetto delle tendenze demografiche. Se confrontata con la media dei Paesi dell'Unione europea, tale crescita risulta però relativamente modesta, non superando i due punti percentuali, e mette in luce l'efficacia delle riforme strutturali attuate negli anni passati, in particolare l'eliminazione dell'indicizzazione alla dinamica reale delle retribuzioni e l'introduzione del sistema contributivo ».

Tale rappresentato quadro di assieme costituisce il presupposto dell'indagine, in relazione al quale potranno definirsi quelle iniziative relative all'organizzazione della previdenza italiana, ivi comprendendo momenti di aggregazione o accorpamento per i casi in cui la conseguita armonizzazione consenta di individuare indicatori di omogeneità.

Nel contesto della riorganizzazione si collocano le iniziative delineate nella delega, ivi compresa la scelta del modello di gestione per gli enti previdenziali pubblici tra il cosiddetto sistema « dualistico » rispetto al sistema cosiddetto « monistico », previsti a livello comunitario dal regolamento sulla società europea, adottato nell'ottobre dello scorso anno.

Si tratta di esaminare, con dovuto approfondimento, se convenga — come è in atto — distinguere un momento di propul-

sione di politica gestionale rispetto al momento di gestione in senso stretto ovvero se non preferire, come anche prefigurato nello schema di società europea, un unico organo di direzione che ricorda la figura dell'amministratore delegato in seno alle società di capitali.

Va, peraltro, verificato infine se non sia da sostenere, a seguito di una più attenta analisi, l'ipotesi di ripristino dello schema organizzativo previsto dalla legge n. 88 del 1989, che implica la presenza delle parti sociali negli organi di amministrazione.

Su questa problematica, come più volte da me sostenuto, e da ultimo anche in occasione del Consiglio informale dei ministri del lavoro, ogni iniziativa, scelta o determinazione rimane aperta agli apporti provenienti dalle più diverse direzioni e ancor più da codesta Commissione, per l'autorevolezza che essa riveste.

Voglio ora rappresentare alcune considerazioni sullo stato e sulle prospettive della previdenza privatizzata che, come è noto, attiene essenzialmente alla tutela dei liberi professionisti.

Il regime pubblico della gestione della previdenza obbligatoria ha svolto nel passato un ruolo di fondamentale importanza a beneficio dello sviluppo sociale ed economico del nostro Paese.

Non va, infatti, dimenticato come buona parte del recupero di competitività nello scenario economico mondiale, conseguito dal dopoguerra ad oggi, è stato il frutto della vitalità imprenditoriale di grandi e piccole aziende, di reti articolate di interessi economici. Vitalità che è stata resa possibile ed efficace dalla « copertura » che lo Stato ha saputo offrire al singolo ed agli interessi collettivi. La sicurezza offerta a tutti è stata componente essenziale della disponibilità ad investire sul futuro.

La crisi del sistema previdenziale pubblico e la percezione della differenza tra interesse pubblico alla promozione degli enti ed interesse pubblico alla gestione degli stessi, maturata alla fine degli anni

ottanta, ha concretizzato il processo di privatizzazione di talune forme di previdenza.

A fronte della riconosciuta privatizzazione, agli enti interessati è stato fatto divieto di attingere a finanziamenti pubblici per lo svolgimento dei loro compiti istituzionali.

La platea degli iscritti agli enti di previdenza privatizzati ha registrato negli ultimi anni una continua crescita, in controtendenza con quanto avvenuto per le maggiori gestioni pubbliche. Il numero dei pensionati è ancora pari a poco meno di un quarto degli attivi anche se tale rapporto è destinato a deteriorarsi, in conseguenza delle trasformazioni demografiche attese per i prossimi anni.

Al momento, gli enti privatizzati presentano tutti una soddisfacente situazione finanziaria: i bilanci consuntivi e previsionali riportano un avanzo economico. Il rapporto tra entrate contributive e spese previdenziali presenta una generale condizione di equilibrio.

Negli anni a venire, gli enti privati dovranno però sicuramente adottare interventi più incisivi di autonormazione, mirati a garantire la sostenibilità finanziaria delle gestioni. Attualmente, infatti, i fondi sono caratterizzati da una forte base contributiva, distribuita in classi di età anagrafica e anzianità contributiva sostanzialmente giovani, ed erogano un numero di trattamenti previdenziali di gran lunga inferiore rispetto ad una situazione di pieno regime. Il trascorrere del tempo implicherà un consistente incremento dei flussi di spesa per i trattamenti previdenziali e un impoverimento della base contributiva, con conseguente decremento delle entrate connesse al progressivo saturarsi del mercato del lavoro di alcuni settori del mondo professionale.

Gli effetti negativi connessi alla maturazione demografica degli enti saranno visibili solo nel medio-lungo termine.

Quanto più saranno tempestivi gli interventi correttivi, che si affiancheranno a quelli già posti in essere, tanto più potrà essere progressiva, equa e graduata nel

tempo l'efficacia correttiva del *trend* atteso per il futuro. Ma, allora, sarà necessario implementare l'attività di controllo interno che gli enti, nell'ambito della loro autonomia, avranno posto in essere con le tecniche della reingegnerizzazione e del *reporting* direzionale. Ad essa dovrà essersi affiancata l'attività di controllo degli organi esterni deputati alla vigilanza che può utilmente esercitarsi, a livello amministrativo, non solo attraverso l'esame dei dati contabili e delle indicazioni dei bilanci tecnici, secondo quanto già previsto dal decreto n. 509 del 1994, ma anche mediante l'individuazione di indicatori extra-contabili che consentano di monitorare le vicende più significative degli enti.

Problema peculiare della privatizzazione è la doppia tassazione, così definita in quanto comporta percussione fiscale sia sui trattamenti pensionistici sia sugli utili delle gestioni patrimoniali degli enti. Il sistema fiscale, infatti, oggi incide per il 12 per cento sugli utili derivanti dall'attività di gestione del patrimonio mobiliare e per il 37 per cento sugli utili della gestione patrimoniale immobiliare, oltre, naturalmente, a tassare le prestazioni pensionistiche alla fonte.

In linea di principio, la rilevanza del problema, già emerso durante i lavori dalla Commissione nella precedente legislatura, non può non essere riconosciuta, attesa l'equiparazione delle funzioni previdenziali degli enti pubblici e di quelli privati, anche se eventuali soluzioni dovranno essere compatibili con il quadro della finanza pubblica allargata.

Altra questione in sospeso, sulla quale voglio porre l'accento, è la domanda di potenziamento della tutela assicurativa degli iscritti che proviene dagli enti per la realizzazione della gestione diretta della previdenza complementare nonché della gestione di ulteriori sistemi di libero risparmio di tipo assicurativo. Sono questi profili additivi di previdenza per i quali va posto in essere un adeguato momento di riflessione per motivi di sistematicità sia

con riferimento all'ordinamento nazionale sia in relazione all'evoluzione del quadro comunitario della materia.

Per quanto attiene al processo di cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, le problematiche suscitate dalla recente disciplina introdotta dal decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito nella legge 23 novembre 2001, n. 410, recante « Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare », sono molto rilevanti per ciò che concerne la responsabilità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'attuazione delle politiche immobiliari degli enti previdenziali.

Infatti, con il citato provvedimento, il concertante è il Ministero dell'economia e delle finanze ed il concertato è il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, contrariamente a quanto avveniva precedentemente.

La citata normativa risulta essere improntata assai più marcatamente che in passato all'esigenza di soddisfare primariamente le necessità della finanza pubblica, puntando ad anticipare, mediante procedimento di cartolarizzazione, i proventi attesi da un programma di dismissione, già avanzato nelle sue linee generali, in buona parte già attuato, come testimoniato dalle vendite che erano state realizzate sino all'epoca dell'emanazione del suddetto decreto (1.687 milioni di euro, pari ad oltre 3.266 miliardi di lire). Si desidera sottolineare, a tale proposito, che con il decreto-legge n. 351 del 2001 si è disegnato un programma di privatizzazione che investe importanti attori della proprietà immobiliare pubblica, come il demanio, le Ferrovie dello Stato, l'Ente poste e via dicendo; va, altresì, sottolineato che il primo decreto attuativo — e peraltro l'unico al momento — riguarda esclusivamente il patrimonio immobiliare degli enti previdenziali. Ciò deve essere ascritto esclusivamente al lavoro preparatorio condotto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, presso il quale, da alcuni

anni, opera una unità specialistica, l'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali, che ha il compito di eseguire, indirizzandone e raccordandone l'attività, le politiche di ottimizzazione dei patrimoni immobiliari dei sette enti previdenziali pubblici, politiche che il Ministero persegue nel quadro di iniziative volte a rendere sempre più efficiente l'attività degli enti controllati.

Per una lettura delle problematiche che discendono dal decreto-legge n. 351 del 2001 è opportuno rifarsi, però, agli elementi fondamentali del quadro normativo vigente sino alla data di emanazione di tale decreto-legge, elementi, perciò, dai quali sono esclusi aspetti, pur rilevanti, del quadro generale delle dismissioni degli enti previdenziali, che non toccano, tuttavia, direttamente, il momento della alienazione. Mi riferisco, con ciò, all'attività di esternalizzazione dei patrimoni immobiliari, sulla base del nuovo modello gestionale prefigurato dal decreto legislativo 16 febbraio 1996, n. 104, contrassegnato dalla « gestione con responsabilità del gestore », dall'apporto di immobili degli enti previdenziali a fondi immobiliari, dalle attività di valorizzazione e da quelle attinenti al patrimonio strumentale, tema, quest'ultimo, sul quale il citato nuovo quadro normativo rilancia la necessità di procedere verso una riarticolazione delle sedi degli enti secondo principi di funzionalità amministrativa ed economicità di gestione.

Le accennate linee fondamentali della nuova disciplina, per ciò che attiene alle dismissioni, erano basate sulle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 104 del 1996 e nell'articolo 7 della legge 28 maggio 1997, n. 140, che, rispettivamente, avevano cura di regolare la dismissione « ordinaria » afferente ad un patrimonio immobiliare di oltre 11 miliardi di euro di valore catastale e la dismissione « straordinaria » per un valore complessivo « non inferiore a 3.000 miliardi di lire » (circa 1 miliardo 549 milioni di euro).

Al primo procedimento hanno provveduto direttamente, con l'assistenza dell'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli

enti previdenziali, gli enti proprietari, praticando, sulla vendita delle unità abitative per le quali il conduttore aveva esercitato il diritto di opzione, le specifiche riduzioni sul prezzo di mercato (30 per cento generalizzato, più una percentuale variabile dal 10 al 15 per cento per le ipotesi di vendita in blocco).

Il secondo procedimento di vendita è intervenuto per lotti di immobili ad uso non abitativo e tramite procedura competitiva sotto la diretta responsabilità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali con il concerto del Ministero dell'economia e delle finanze.

Alla data del 21 novembre 2001, in base alle suesposte procedure di alienazione, sono risultate vendute 10.683 unità residenziali all'inquinato per un importo di oltre 951 milioni di euro e aggiudicati, in esecuzione di quattro procedimenti d'asta, 74 fabbricati per un valore di circa 478 milioni di euro.

Successivamente alla ricordata data del 21 novembre 2001, diventano operative le disposizioni recate dal decreto-legge n. 351 del 2001 per la cosiddetta cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico comprendente, per quel che interessa la Commissione parlamentare di controllo, i patrimoni immobiliari dell'ENPALS, dell'INAIL, dell'INPDAL, dell'INPDAP, dell'INPS, dell'IPOST e dell'IPSEMA.

Le predette disposizioni fissano le nuove modalità di cessione in luogo di quelle che avevano operato sino a tale data e di cui dianzi si è detto.

In particolare, con decreti dirigenziali dell'agenzia del demanio in data 27, 28 e 30 novembre ultimo scorso, sono stati individuati, sulla base dei dati predisposti dall'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali, gli immobili degli enti previdenziali da destinare al procedimento di cartolarizzazione, così come prescritto dall'articolo 1, comma 2, del citato decreto-legge n. 351 del 2001.

Gli stessi immobili — con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di

concerto con questo Ministero, in data 30 novembre 2001 - sono stati oggetto di trasferimento a titolo oneroso alla Società di cartolarizzazione immobili pubblici, società a responsabilità limitata (SCIP); con il medesimo decreto interministeriale, quindi, gli immobili sono stati riassegnati agli stessi enti con generale mandato di gestione e di rivendita. Gli atti di gestione del patrimonio immobiliare si sostanziano in un contratto avente come contraenti l'ente previdenziale e la SCIP che, in sintesi, delega all'ente stesso tutte le incombenze relative all'amministrazione del bene (ad esempio la riscossione degli affitti e i carichi di manutenzione).

Inoltre, il contratto reca mandato a vendere gli immobili in esito alle specifiche procedure ivi previste ed alle condizioni recate dall'articolo 3 del decreto-legge n. 351 del 2001 a vantaggio degli inquilini, quali il riconoscimento del diritto di opzione, la riduzione del 30 per cento sul prezzo di mercato elevabile di un ulteriore 10-15 per cento per la vendita in blocco, la concessione di mutui agevolati in funzione del reddito del conduttore.

In atto risultano essere in corso di alienazione 850 immobili (più 274 immobili provenienti dal Programma straordinario di cessione poc'anzi citato), in relazione ai quali la cartolarizzazione ha determinato un'anticipazione per un importo iniziale che dovrebbe aggirarsi sui 2.300 milioni di euro. La tempistica del *business plan* è allegata al contratto, sulla base del decreto interministeriale del 18 dicembre 2001, registrato dalla Corte dei conti il 15 gennaio 2002, fermo restando che la vendita degli immobili dovrebbe comportare plusvalenze che, a conclusione del procedimento di cartolarizzazione, saranno imputate, ciascuna per la parte di propria competenza, agli enti previdenziali, dedotte, secondo quanto contrattualmente previsto, le spese di cartolarizzazione.

Per il patrimonio immobiliare degli enti già oggetto della dismissione straordinaria dianzi ricordata, la vendita all'asta dei lotti viene curata direttamente dalla SCIP; la prima asta risulta essere programmata per

il giorno 21 febbraio 2002 e riguarda 155 fabbricati per un valore a base d'asta di 813 milioni 719 mila 826 euro. Ricapitolando, signor presidente, onorevoli colleghi, emerge come la cartolarizzazione non costituisca esclusivamente una anticipazione dei ricavi attesi da vendite future, già programmate, ma implichi a monte una privatizzazione del patrimonio immobiliare trasferito alla società di cartolarizzazione, attuata mediante un meccanismo messo a punto dal Ministero dell'economia e delle finanze, e che ha significato il trasferimento della proprietà di 25.737 abitazioni e immobili annessi, già inclusi nel programma di alienazione denominato Programma ordinario di cessione, consistente nella vendita diretta agli inquilini di singole unità immobiliari e di 274 immobili non abitativi, già inclusi nel citato programma, consistente nella vendita all'asta di interi edifici e nella successiva vendita, mediante procedura competitiva, degli edifici inventuti in aste singole, dopo averli raggruppati in blocchi. I due programmi, e gli immobili loro afferenti, con il decreto legge n. 351 del 2001 sono stati trasferiti alla società di cartolarizzazione, che ne cura, quindi, direttamente la vendita, avendone delegato l'attuazione agli enti previdenziali già proprietari.

Il ricavo netto finale di tale operazione, che sarà monitorata in collaborazione precipuamente con l'Osservatorio sul patrimonio immobiliare, sarà versato agli enti come prezzo totale della vendita. Nel frattempo, salvo nuovi decreti di trasferimento di altre proprietà alla società veicolo, resta nella piena disponibilità degli enti previdenziali pubblici il residuo patrimonio immobiliare costituito da immobili a reddito e immobili strumentali, patrimonio sul quale permane la vigilanza diretta da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

PRESIDENTE. Ringrazio il signor ministro per la sua ampia relazione che, a mio avviso, ci permetterà di dare vita a un dibattito proficuo. Ricordo il termine delle ore 15,30, entro il quale, purtroppo, do-

vremo terminare la nostra audizione; ricordo, altresì, la disponibilità del ministro a ritornare presso questa Commissione, ove si rendesse necessario, per approfondire i temi esposti durante la relazione. Invito, ora, i colleghi a formulare le loro domande ed osservazioni.

TIZIANO TREU. Ringrazio il ministro, la cui relazione mi sembra molto ampia, ragione per cui credo che non ci sarà bisogno di ascoltarlo nuovamente. Eviterò commenti e mi limiterò a formulare due sottolineature e a chiedere qualche informazione in più.

Innanzitutto, mi fa piacere che ci sia un riconoscimento dell'efficacia delle riforme approvate nelle precedenti legislature. Tra i punti critici ricordati dal ministro, in riferimento anche alle indicazioni europee, ce ne sono almeno tre che vorrei che approfondisse poiché, in realtà, non sono stati esaminati. Oltre all'invecchiamento della popolazione, che rientra nelle cosiddette tendenze epocali, un'incidenza sul futuro andamento del sistema pensionistico sarà determinata dalla moltiplicazione dei lavori cosiddetti atipici, in realtà variamente intermittenti o precari. Si tratta di un tema importante che stiamo affrontando anche in sede di discussione parlamentare.

La seconda criticità è costituita dai tagli selettivi agli oneri sociali ricordati dal ministro, richiamando una indicazione europea che, in realtà, attiene a problemi come quelli dei bassi salari e dei giovani. Viceversa, noi vorremmo avere qualche indicazione in più sui problemi della decontribuzione, di cui si sta discutendo in queste settimane, e dell'incidenza che questa potrebbe avere — noi vorremmo che non ne avesse — sulla copertura di base della pensione obbligatoria perché, nel sistema dei due pilastri, il primo è costituito proprio da quest'ultima.

Il terzo punto critico non accennato attiene alla pensione complementare. Vorrei sapere quale sia l'opinione del ministro e che cosa si intenda attuare circa l'autorità preposta a questo settore — la

cosiddetta Covip — dal momento che esistono tante idee più o meno contraddittorie sul futuro di queste autorità.

Passando alla parte più specifica riguardante gli enti e gli immobili, mi limito a due questioni piuttosto complesse, a mio avviso, e su cui dovremo ritornare nel corso dei lavori di questa Commissione. Il ministro si riferisce ad indicatori per monitorare l'attività degli enti ed in effetti questo è un punto importante, anche in una prospettiva europea. Se vogliamo procedere ad un monitoraggio efficace dobbiamo disporre di indicatori chiari e avere altrettanto chiari i possibili obiettivi. Vorremmo saperne di più a proposito di questo passaggio contenuto nella relazione, perché abbiamo anche noi le nostre idee, ma vorremmo conoscere quelle del ministro: quali siano gli indicatori, come e con chi li dobbiamo costruire e quale rapporto ci sia con quelli europei.

Le ultime due domande riguardano proprio questo sistema della cartolarizzazione al quale guardiamo con qualche preoccupazione perché — del resto mi è sembrato di cogliere anche qualche accenno del ministro — emerge l'idea che ci sia una certa preponderanza della esigenza di far cassa rapidamente rispetto ad altre. Vi è stato, ed è ancora in atto, un attento procedimento di dismissione curato dall'Osservatorio. Lo ricordo bene, e lo stesso ministro ci dà atto che il lavoro è stato avviato in modo serio. Noi abbiamo, per così dire, un mandato a rendere a un organismo, una società privata, della quale non sappiamo bene a chi risponda e chi la controlli. Il che è un argomento serio. Siamo a conoscenza di quanto lavoro sia stato necessario affinché il ministero, attraverso l'Osservatorio, effettuasse una vigilanza su questo delicatissimo tipo di operazione.

Nel decreto di trasferimento di proprietà, ormai risalente a qualche mese fa, si sarebbe dovuto immaginare anche un prezzo complessivo, che era stabilito si dovesse indicare. Viceversa, se ho ben capito, esso è ancora indeterminato. Dal momento che si tratta di migliaia di mi-

liardi, sarebbe importante saperne di più, anche in merito a chi controlla che i prezzi siano adeguatamente amministrati e a chi paga le spese, in modo da evitare di procedere a operazioni a piè di lista.

LINO DUILIO. Desidero anch'io ringraziare il ministro per essere intervenuto e averci offerto la possibilità di questo confronto. Vorrei porre alcune domande, sia di carattere generale sia di carattere più particolare.

Una prima questione oserei definirla di carattere generalissimo, perché la materia di cui ci stiamo occupando è di grandissima importanza e attiene a processi lunghi. Come è già stato ricordato, la legge di riforma Dini mi pare che abbia prodotto alcuni effetti positivi, ufficialmente riconosciuti nei materiali documentali distribuiti anche in altre sedi.

In questo senso, però, proprio in virtù di quella continuità istituzionale che credo debba presiedere all'azione delle istituzioni, chiederei al ministro di dirci quali sono gli elementi di continuità e quali invece quelli di discontinuità rispetto a quanto fatto fino ad ora. In particolare vorrei sapere, su questo versante della riforma previdenziale, quali sono gli elementi qualificanti di discontinuità che vengono introdotti e, ovviamente, quali sono le ragioni di fondo che presiedono alla loro introduzione.

Scendendo più in particolare sul disegno di legge delega, vorrei sapere dal ministro se questo produce i suoi effetti nei confronti dei lavoratori privati, piuttosto che nei confronti di lavoratori pubblici, perché mi sembra sia prevista un'applicazione progressiva per il settore del pubblico impiego, tenendo conto comunque delle peculiarità e delle specificità dei settori; gradirei, pertanto, al riguardo una precisazione da parte del ministro.

Passo alla decontribuzione; in un'epoca in cui si parla di sistema contributivo ritengo che questa sia piuttosto delicata a meno che, sotteso a questo discorso, non vi sia un qualcosa di non detto (che comunque non criminalizzo, perché po-

trebbe anche essere necessario), il fatto cioè che prima o poi in questa materia occorrerà fare riferimento alla fiscalità. Infatti, se la base occupazionale diventa progressivamente tale da avere certe caratteristiche, finisce per diventare una contraddizione in termini decontribuire da una parte pensando ad una pensione contributiva dall'altra. In questo senso, al di là della finalità immediata di fare emergere il sommerso, vorrei capire se vi sia sotteso un ragionamento ulteriore.

In questo senso chiedo anche se, in attesa di ridurre quell'aliquota piuttosto consistente (quasi il 33 per cento e a carico soprattutto dei lavoratori dipendenti), nella riforma che si intende varare non si preveda che una parte dell'aliquota la si possa destinare a fini di solidarietà. Lo chiedo perché di queste aliquote così consistenti neanche la minima parte è destinata alla solidarietà nei confronti di quei lavoratori che lavorano per pochi giorni all'anno o comunque per poco tempo nella loro vita e che alla fine rischiano di essere a carico dell'assistenza, se non della previdenza, perché anche la previdenza complementare la si fa se vi sono poi i soldi per pagarla.

Sulle pensioni di anzianità - da lei prima richiamate per cercare di protrarre l'uscita, sulla base di incentivi - mi sembra che il relativo articolo sia in un certo senso propagandistico, a meno che non vada a confliggere con la certezza del diritto; c'è scritto infatti che il lavoratore può chiedere la certificazione dei diritti acquisiti che gli consentono in qualsiasi momento di andare in pensione; quasi a dire che non è possibile per legge abrogare le leggi precedenti; il che sarebbe certamente un'innovazione rivoluzionaria.

Con riferimento al sommerso e alle aliquote connesse (sia quelle di riallineamento, sia quelle ordinarie), poiché sono abbastanza differenti le une dalle altre vorrei sapere se il ministro non teme che si possa, oltre che combattere il lavoro nero, al tempo stesso favorire una sorta di lavoro grigio, nel senso cioè che vi potrebbero essere delle aziende tentate di finire

in un'area, perché possono fruire di aliquote più convenienti, mediamente più basse; il che, evidentemente, costituirebbe un danno, oltre che per la realtà previdenziale, anche per il sistema economico complessivo.

Infine, vorrei brevemente soffermarmi sugli enti pubblici, cui accennava prima il professor Treu. Poiché vi è un articolo molto generale — che credo peraltro si ricolleggi a quanto detto in aula, in occasione dell'approvazione della recente legge finanziaria, sul fatto che le realtà dei grandi enti rimarranno comunque realtà pubbliche —, vorrei sapere dal ministro se verrà confermata la tripartizione che vede protagonisti i tre grandi enti (INPS, INPDAP e INAIL). All'interno di tale tripartizione segnalo poi — perché è una questione antica che sta a cuore a tutti — la questione degli infortuni sul lavoro, che viene celebrata ritualmente ogni anno, ma che sperimenta sempre la reale problematica di fondo: la mancanza cioè di un rapporto vero tra la prevenzione e l'assicurazione; una prevenzione che è diffusa in modo generico, ma che poi alla fin fine viene ripresa in sede assicurativa solo con una forma di monetizzazione.

A mio avviso, se si vuole veramente evitare che queste morti bianche siano un capitolo doloroso, si potrebbe davvero approfittare di questa delega per cambiare in meglio la situazione.

NINO LO PRESTI. Vorrei in primo luogo soffermarmi sulla doppia tassazione dei trattamenti pensionistici e degli utili di gestione delle casse di previdenza private. Poiché il ministro ha fatto cenno a questo argomento, vorrei che delineasse i tempi più o meno brevi di una modifica dell'attuale situazione, che penalizza non poco le casse private. Vorrei sapere quindi se il Governo — che mi sembra abbia posto l'attenzione su questo problema — prevede tempi più o meno lunghi per la sua soluzione.

Un ulteriore aspetto su cui vorrei soffermarmi è la totalizzazione dei periodi assicurativi, dal momento che vi è un

diffuso malessere fra le casse di previdenza privata in ordine all'articolo 71 della finanziaria 2000, che ha introdotto un modello di totalizzazione dei periodi assicurativi che penalizza in qualche modo le casse di previdenza.

Vorrei, infatti, ricordare che il meccanismo della totalizzazione non tiene conto della corrispondenza fra contributi versati e prestazioni da erogare, ma prevede un'integrazione al minimo con onere a carico della gestione che eroga la quota di importo maggiore (e normalmente la gestione che eroga la quota di importo maggiore è proprio la gestione privata e quindi la cassa previdenziale privata). Si tratta di un meccanismo a dir poco penalizzante, che non lascia alcun margine di autonomia e di iniziativa ai singoli enti per adattare l'istituto alla peculiarità delle varie categorie professionali.

La domanda che, mio tramite, le rivolgono le casse di previdenza privata, signor ministro, è la seguente: non ritiene il Governo che si possa arrivare ad una verifica del meccanismo, studiando alcuni correttivi che possano dare effettiva attuazione ad un istituto così atteso dai professionisti e dai lavoratori autonomi, che però evidentemente rischia di penalizzare eccessivamente le finanze delle casse di previdenza privata?

ANTONIO PIZZINATO. Desidero anch'io ringraziare il ministro per l'ampia panoramica offertaci, grazie alla quale sarà possibile, ora, impostare meglio i lavori dell'indagine che principiamo oggi.

Lei, ministro, ha ricordato l'analisi svolta dal Nucleo di valutazione della spesa previdenziale secondo la quale gli anni novanta — divisi, nello studio del Nucleo, in tre periodi — hanno visto un andamento decrescente del tasso di crescita della spesa pensionistica. All'interno di questo processo, quanto pesa, ad esempio sulla gestione INPS, la confluenza degli enti soppressi? E poi, se questi ultimi fossero al di fuori della gestione INPS, quale sarebbe l'andamento della spesa pensionistica? Inoltre, se, all'interno della

gestione complessiva, si distinguesse tra privati e pubblici non si riscontrerebbe, forse, una parte attiva, specie non tenendo conto degli enti aggiunti...

PRESIDENTE. Mi corre l'obbligo di interromperla, senatore Pizzinato, ma in Assemblée sta per avere inizio lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata su cui il ministro è chiamato a rispondere. Senatore Pizzinato, avrà modo di continuare il suo intervento nel corso della prossima seduta della Commissione. Penso che la qualità degli interventi nonché le presenze rendano a pieno il

significato e l'importanza del lavoro che stiamo svolgendo. Ringrazio il ministro e tutti gli intervenuti e rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

La seduta termina alle 15,25.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 5 marzo 2002.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO