

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

37.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 20 FEBBRAIO 2003

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

37.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 20 FEBBRAIO 2003

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCESCO MARIA AMORUSO

INDICE

	PAG.
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	
Esame dello schema di documento conclusivo:	
Amoruso Francesco Maria, <i>Presidente</i>	2, 10, 11 12
Barbieri Emerenzio (UDC)	10, 11
Duilio Lino (MARGH-U)	9
Pizzinato Antonio (DS-U)	2, 11, 12
Zanetta Valter (FI)	11
ALLEGATO: Schema di documento conclusivo	14

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
FRANCESCO MARIA AMORUSO

La seduta comincia alle 8,30.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

**Esame dello schema
di documento conclusivo.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'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'esame dello schema di documento conclusivo.

Lo schema di documento conclusivo predisposto raccoglie il lavoro svolto nel corso di questi mesi e, in particolare, le varie posizioni emerse durante le numerose audizioni svolte. Ho omesso volutamente di inserire in questo schema le conclusioni di natura politica, anche perché è mia intenzione convocare una seduta della Commissione per discutere approfonditamente del documento conclusivo e per approvare, mi auguro di comune accordo, nel corso della seduta successiva le conclusioni del documento. Possiamo fin da oggi fissare la data in cui riunirci, tenendo conto, ovviamente, dello svolgersi dei lavori delle Assemblee di Camera e di Senato.

Avverto che lo schema di documento conclusivo sarà pubblicato in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Chiedo ai parlamentari presenti se intendano intervenire per fornire ulteriori indicazioni che potranno essere tenute in

considerazione nel momento in cui si predisporrà la stesura definitiva del documento conclusivo.

ANTONIO PIZZINATO. Desidero evidenziare, fermo restando che concordo con il presidente Amoruso sulla necessità di stabilire una data in cui riunirci per esaminare approfonditamente il documento conclusivo, alcune mie considerazioni che ho avuto modo di maturare nel corso delle diverse audizioni svoltesi in questa Commissione.

Innanzitutto, vi è, a mio avviso, l'esigenza, a completamento della riforma, di giungere ad un ente unico di previdenza, a partire dalla unificazione INPS-INPDAP.

Un secondo aspetto riguarda il salto qualitativo che può essere compiuto dall'INAIL come ente per la sicurezza contro i rischi da lavoro. In particolare, l'INAIL deve coprire una gamma più ampia di rischi sociali, come già si è iniziato a fare con la copertura assicurativa per le casalinghe ed ora, con le norme introdotte con la legge finanziaria, estesa anche agli sportivi. In questo modo, sarebbero affidate all'INAIL tutte le attività inerenti alla definizione delle posizioni di disabilità e invalidità, mentre le questioni prettamente amministrative potrebbero essere affidate, nell'ambito di una riorganizzazione da realizzarsi nell'arco di cinque o dieci anni che preveda sedi comuni regionali, all'INPS.

Un'altra indicazione che mi sento di proporre concerne la costituzione di un'assemblea dei CIV dei vari istituti previdenziali e assicurativi che annualmente predisponga un rapporto da inviare alla Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale e alle Commissioni lavoro dei due rami del Parlamento.

Occorre inoltre risolvere gli storici problemi, emersi anche nel corso delle audizioni, connessi alle gestioni agricoltura e lavoro autonomo e del relativo deficit che incide, in particolare modo, sull'ente assicuratore (l'onere maggiore, infatti ricade sull'INAIL).

Un ulteriore aspetto concerne il completamento del processo di armonizzazione dei regimi previdenziali, anche perché attualmente registriamo la cosiddetta solidarietà alla rovescia, nel senso che coloro che hanno versato più contributi sono anche coloro che devono sostenere l'onere; il deficit di alcuni fondi speciali rappresenta, difatti, oltre il 40 per cento dello squilibrio patrimoniale del bilancio dell'INPS; questo dato si accentua ulteriormente se si tiene presente quanto riferito presso il CNEL, in merito al trattamento riservato ai fondi speciali, dal sottosegretario Brambilla.

Infine, occorre affrontare il problema della realizzazione del secondo pilastro della previdenza — quella complementare — al fine di attuare un'armonizzazione, dal punto di vista dei contributi e dei trattamenti, nell'ambito del sistema pubblico universale; quello che rimane — la parte in più — può essere trasferito all'interno del sistema della previdenza complementare. In questo modo si potrebbero separare, all'interno dell'ente unico, le gestioni previdenziali da quelle complementari e dell'assistenza e dagli ammortizzatori sociali. Ciò consentirebbe di realizzare un impianto che contempra da un lato il sistema complementare e dall'altro l'intero sistema previdenziale.

Ho voluto segnalare i punti principali di un documento che ho preparato: auspico che le nostre conclusioni, oltre a riassumere il dibattito svolto, siano condivise dall'intera Commissione e forniscano indicazioni di prospettiva, in modo che, sulla base di quanto ascoltato e di ciò che abbiamo potuto constatare, si formuli un'ipotesi che aiuti il Parlamento ed il Governo a completare il processo di riforma, definendo due istituti: quello previdenziale e quello assicurativo.

Vorrei sottolineare un problema emerso dalle considerazioni degli esperti che abbiamo ascoltato durante le audizioni, relativamente alla previdenza, in particolare privata e delle professioni. Sono rimasto allibito quando ho saputo che se si procede nella maniera attuale entro un ventennio si può giungere al fallimento. Dato che il Governo e la maggioranza hanno deciso di trasferire l'INPDAI nell'INPS, non vorrei che, in prospettiva, poiché la previdenza è un fatto di solidarietà sociale, chi ha pagato di più debba farsi carico di chi ha pagato meno e che, oltretutto, ha redditi diversi. Si tratta di una questione che necessita di un ulteriore approfondimento.

Do, quindi, lettura del seguente documento:

« Con la conclusione dell'indagine svoltasi, lungo il corso dell'ultimo anno, dalla Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e di assistenza sociale, si vuole tentare, da parte mia, di individuare alcune linee strategiche per il futuro dell'assetto pubblico della previdenza sociale e della protezione dei rischi derivanti dallo svolgimento di attività di rilievo sociale. Non si vuole, certamente, con l'indicazione di alcuni punti che ritengo centrali, esaurire la complessa tematica che nel corso delle audizioni di ministri, esperti e dei presidenti, dirigenti e CIV dei vari enti ed istituti previdenziali si è sviluppata. Si vuole, però raccogliere, percorrendo le varie relazioni e documentazioni presentate, tutto ciò che è stato individuato come il possibile cammino per garantire alla riforme già intervenute nel campo previdenziale e in quello più generale della sicurezza sociale un loro naturale sviluppo e efficace completamento. Rifiutando, pertanto, ogni possibile intervento che tenti, come si sta invece delineando con la legge delega sui temi della previdenza, di introdurre elementi che possono stravolgere il senso profondo di quelle riforme compiute negli anni dal 1992-1995 al 1998.

Quando si accenna alla volontà di definire linee di sviluppo della riforma pre-

videnziale, si vuole affrontare una serie di problemi la cui soluzione può portare ad un assetto più stabile all'intero edificio previdenziale, configurandolo — come deve essere — come uno dei pilastri dell'intero sistema di *welfare* e di sicurezza sociale.

Uno dei problemi da affrontare e da risolvere in modo definitivo è certamente quello di dare un assetto e una gestione unici, più equilibrati, armoniosi e innovativi — che la legge di riforma prevede come punto centrale — al campo degli enti previdenziali e della sicurezza sul lavoro. E, poi, su questa base sostenere l'avvio e lo sviluppo del secondo pilastro previdenziale, costituito dalle forme pensionistiche complementari. Interventi questi che possono preconstituire le condizioni per un diverso e razionale governo dell'assetto previdenziale, accrescendo la efficienza, l'efficacia e la produttività di questo comparto pubblico.

Si è ormai giunti, come dimostrano le audizioni e le relative documentazioni dei dirigenti e CIV dei due grandi enti pubblici di previdenza, a superare le specificità che hanno indotto in passato a mantenere due enti distinti: uno per la gestione della previdenza obbligatoria per il comparto dei lavoratori del settore privato (INPS) e il secondo per il comparto dei lavoratori del settore pubblico (INPDAP).

Il progressivo avvicinamento delle modalità e dei livelli di prestazioni, il costante assestamento della gestione della previdenza dei lavoratori pubblici sulla scorta di quella dell'ente per i lavoratori privati, l'entrata in funzione di attività di innovazione e di amministrazione comuni, sollecitano ormai ad accrescere gli sforzi per l'unificazione dei due grandi enti previdenziali (l'INPS e l'INPDAP). Questo obiettivo deve essere messo in correlazione con l'ultimazione dei processi di unificazione nell'INPS dei relativamente piccoli enti ed istituti di previdenza che interessano piccole fasce di lavoratori dipendente ed autonomi.

Cadute progressivamente le differenziazioni tra il settore del lavoro dipendente privato e quello pubblico, si può dire che si sia così formato il « corpo grosso »

previdenziale, che può diventare il polo di forte attrazione che spinga a concludere i processi di armonizzazione che devono condurre alla definizione completa del settore della previdenza pubblica obbligatoria, unica, omogenea, equa e solidale.

La normativa generale del settore così definito, concernente le condizioni contributive e le modalità di accesso alle prestazioni, dovrà essere revisionata sulla base di una nuova definizione della condizione di lavoro, superando la tradizionale ripartizione tra lavoro dipendente e autonomo e aprendosi alle diverse forme in cui il lavoro si sta definendo nel contesto sociale complessivo.

L'ente unico può costituire sul piano previdenziale il punto di riferimento adeguato alle modificazioni del mercato del lavoro italiano, che, pur nelle sfaccettature crescenti delle sue articolazioni, ha bisogno di una riunificazione sia dal punto di vista dell'eguaglianza dei diritti previdenziali che da quello dei diritti sociali e di cittadinanza più generali. Quindi, un ente unico che sappia (come già sta facendo l'INPS, attraverso l'istituzione dello sportello virtuale unico in ogni comune) assumere come asse portante il massimo decentramento territoriale, ponendosi sulla traccia del riformato titolo V della Costituzione, sulle regioni e sugli enti locali.

L'unificazione della banca dati su base informatica, la generalizzazione della fornitura dell'estratto conto « certificativo » della posizione previdenziale dei singoli lavoratori, l'eventuale gestione dei « conti reali » individuali della previdenza complementare (gestita dai fondi autonomi) a favore dei lavoratori, l'unificazione nel servizio di tesoreria delle complessive entrate e delle prestazioni previdenziali, costituiscono elementi di modernizzazione della gestione previdenziale, che, anche con l'inglobamento delle funzioni di tesoreria dell'ente delle assicurazioni obbligatorie contro i rischi da lavoro e sociali (INAIL), può portare ad evidenti risparmi di spese gestionali e quindi a crescenti aumenti dell'efficienza e dell'efficacia delle prestazioni.

L'ente unificato, così delineato, può consentire di gestire non soltanto le attività che già oggi l'INPS svolge sul piano dell'intervento sulle prestazioni connesse ai cosiddetti ammortizzatori sociali, su quelli afferenti alle condizioni dei lavoratori sul mercato del lavoro (disoccupazione, Cig, eccetera), su quelli a sostegno degli interventi sociali (assegni e pensioni sociali, eccetera), ma può svolgere (come ha già sperimentato, in forma parziale e limitata, l'INPDAP) attività di finanziamento a sostegno di politiche prevenzionali sul piano formativo, su quello delle attività motorie e sportive, educative, di sostegno sociale. Per consentire l'intervento finanziario su questi nuovi terreni, si potrebbe prevedere la costituzione — in modo partecipato tra INPS e INAIL — di una particolare forma di fondazione.

In sostanza, nell'ente unificato previdenziale dovrebbero essere previsti quattro grandi comparti gestionali: il comparto previdenziale; il comparto degli interventi nel campo del mercato del lavoro; il comparto degli interventi sociali di natura monetaria; quello degli interventi nelle politiche prevenzionali e di sicurezza sociale. Questo comparto dovrebbe costituire il punto di cerniera e di snodo con le attività del secondo ente unificato di sicurezza sociale (INAIL), le cui funzioni dovrebbero quindi essere ridefinite.

Sulla situazione previdenziale relativa ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (così come per le altre forme di rapporti di lavoro a tempo o cosiddetti indipendenti), occorrerà ricercare — entro i tempi e i limiti di una fase transitoria — una soluzione normativa che consenta una reale unificazione dei regimi previdenziali obbligatori.

Ciò in considerazione non solo di quanto ha riferito il commissario dell'INPS nella recentissima audizione presso la Commissione parlamentare di controllo circa l'abnormità del fenomeno dei « co.co.pro. », che nasconderebbe, in realtà, una larga fascia di lavoro nero, ma anche, e soprattutto, dai recentissimi dati sulla gestione INPS forniti dal sottosegretario al *welfare*, Alberto Brambilla, che smentiscono aperta-

mente la presunta situazione fortemente deficitaria del sistema pensionistico italiano e implicitamente frenano i tentativi di mettere mano ad una radicale riforma dell'attuale assetto previdenziale.

I dati forniti dal sottosegretario Brambilla, in sostanza, aggiornano quelli che derivarono dalla proposta attuata molti anni fa di redigere una sorta di « bilancio parallelo » dell'INPS per distinguere nettamente la spesa previdenziale dalla spesa dell'assistenza.

Per quanto riguarda l'ente per la sicurezza contro i rischi da lavoro, si deve passare — come si è cominciato a fare con la copertura assicurativa delle casalinghe, che è possibile estendere agli sportivi — a coprire una gamma più ampia di rischi sociali, connessi allo svolgimento delle attività inerenti alla riproduzione sociale e contro l'intero arco dei rischi di disabilità psico-fisiche, risolvendo così l'annoso problema connesso all'attuale palleggiamento delle funzioni tra previdenza e sicurezza contro i rischi di invalidità. Tutte le attività afferenti alle definizioni delle posizioni di disabilità e invalidità (compresa quella che fa capo al Ministero dell'interno per gli assegni di accompagnamento) dovrebbero essere affidate all'INAIL.

L'INAIL dovrebbe affidare all'ente unico previdenziale tutte le funzioni di tesoreria (gestione delle entrate e delle uscite per prestazioni) e dovrebbe gestire in modo unificato la banca dati, i servizi ispettivi, gli sportelli e i punti unificati dei servizi decentrati, le sedi comuni, le campagne educative e di prevenzione, eccetera.

Ma, contemporaneamente, la gestione dell'ente per la sicurezza contro i rischi sociali deve essere finalmente sgravata dall'attuale, inefficace e costosa base di reperimento delle sue risorse, decidendo il passaggio dall'ibrido attuale sistema assicurativo, che è un sistema misto tra « capitalizzazione » e « ripartizione », a quello — ma in modo aperto e trasparente — a « ripartizione ».

Il sistema a ripartizione è in grado di assicurare la copertura delle prestazioni assicurative, le quali, in ultima istanza, hanno una garanzia pubblica, poiché il

sistema che si sta delineando costituisce — con l'assetto pubblico fondato su due grandi enti (previdenziale e contro i rischi sociali) — il sistema integrato pubblico di sicurezza sociale. L'abbandono dell'attuale sistema « zoppo » a capitalizzazione può segnare il definitivo (e auspicato) abbandono della gestione delle risorse destinate ad investimenti immobiliari da parte degli enti.

L'attuale sistema duale, che si configura nella distinzione dei poteri di gestione degli enti dai poteri di indirizzo e vigilanza (CIV), riservati alla partecipazione delle forze sociali, potrebbe — fermo restando le funzioni presso i singoli enti — anticipare le conclusioni del processo di unificazione degli enti, attraverso la costituzione di una assemblea dei CIV, a cui dovrebbe essere affidato il compito di analisi e programmazione delle complessive politiche di sicurezza sociale, nel quadro delle politiche di *welfare*. Alla conclusione dei lavori, l'assemblea dei CIV dovrebbe elaborare un rapporto da sottoporre annualmente al Parlamento cioè alla Commissione parlamentare controllo enti gestori delle politiche previdenziali e di assistenza sociale.

Anche il regime che investe l'intera area della previdenza complementare ha bisogno di una forte presenza, a fianco delle indicazioni delle istituzioni pubbliche, della partecipazione sociale alla definizione degli indirizzi programmatici e alla sorveglianza sul governo delle gestioni.

Si apre quindi il problema della configurazione di un sistema previdenziale pubblico (con le sue modalità di gestione e di governo democratico anche del settore della previdenza complementare), che tenga conto della forma di federalismo solidale delineata dalla riforma del titolo V della Costituzione, già approvata e confermata con il referendum popolare; della sua distinzione (ma con un suo rapporto nel quadro delle complessive politiche di *welfare*) rispetto al sistema (pubblico) degli interventi sociali (non più da definire assistenziali, perché quegli interventi, come vuole la legge n. 328 del 2001, debbono essere tesi ad attivare la cittadi-

nanza attiva e i processi di inserimento sociale) e rispetto al sistema degli interventi sanitari e ai più complessivi interventi nell'intero campo della sicurezza sociale; interventi comprensivi, quindi, sia di quelli sui processi formativi, sia di quelli sul mercato del lavoro, sia, infine, di quelli che attengono alla tutela contro i rischi sociali derivanti da infortuni sul lavoro e dalle diverse disabilità.

Si tratta, ovviamente, di aprire la fase di un nuovo processo di unificazione, che definisca, a regime, la costituzione di un ente previdenziale a fianco di un ente per la sicurezza del lavoro. Ma non si può equivocare, contrapponendo a questa ipotesi quella della cosiddetta regionalizzazione.

Il problema dell'articolazione territoriale dell'ente unico è un problema che va affrontato e risolto, ma al di fuori di qualsiasi ipotesi di disarticolazione e di costituzione di autonomi sistemi regionali per la previdenza e la sicurezza del lavoro.

Per risolvere gli « storici » problemi connessi alle gestioni agricoltura e del lavoro autonomo (nell'INPS e nell'INAIL) e ai passaggi degli enti e delle gestioni speciali previdenziali all'INPS, si richiama sinteticamente il problema che sino ad oggi è stato affrontato in termini ibridi e confusi di solidarietà intersettoriale, dovuti alla necessità avvertita nell'intero sistema della sicurezza sociale al momento del passaggio impetuoso e massiccio da una società agricolo-industriale a quella industriale-agricolo ed, attualmente, al prevalere degli occupati nel terziario e servizi. Tutto ciò è stato sino ad oggi sostenuto dalle gestioni previdenziali e assicurative obbligatorie, afferenti ai settori produttivi diversi dall'agricoltura, che ne hanno sopportato i larghi deficit gestionali.

Il problema, di fronte alle esigenze di unificazione sin qui illustrate, e soprattutto di fronte alle necessità di costruire sulla base pubblica unificata di sicurezza sociale, le condizioni sulle quali costruire il secondo pilastro (quello complementare), diviene urgente affrontare il problema

del ripianamento di quelle gestioni deficitarie nell'ambito del più generale intervento di solidarietà pubblica.

Diverso invece deve essere il trattamento da riservare ai processi di passaggio - che vanno ormai portati a compimento definitivo - di tutti i piccoli istituti che gestiscono la previdenza (o l'assicurazione) obbligatoria di particolari categorie di lavoratori e il passaggio delle gestioni dei «fondi speciali». Debbono essere evitate confluenze che ribaltano sulla gestione generale dei lavoratori dipendenti il carico di una assurda solidarietà alla rovescia da parte di chi ha meno a chi ha di più, e che spesso si risolvono in sostegno e in sgravio di costi ai settori imprenditoriali. Esempio positivo per risolvere questi problemi è costituito dal passaggio delle gestioni dei bancari all'INPS: esempio che può costituire un modello di riferimento.

Affrontare questo tema ci porta al cuore degli interventi necessari e, sotto certi aspetti, addirittura urgenti, che dovevano essere al centro degli impegni del governo in carica per migliorare - come previsto dalla legge di riforma n. 335 del 1995 - il comparto pubblico previdenziale, occorre richiamare alcuni elementi critici, che sono emersi con forza nel corso dell'indagine svolta dalla Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forma obbligatorie di previdenza e assistenza sociale.

Il primo elemento critico riguarda il processo di armonizzazione dei regimi previdenziali, che può tenere cementato l'intero assetto previdenziale, dopo che esso si è esteso storicamente dal lavoro dipendente ad altre forme di attività autonome e professionali. In questo lungo processo, il principio fondamentale che reggeva ai primordi il sistema mutuo - previdenziale della espressione della solidarietà sociale tra lavoratori dipendenti si è progressivamente tramutato nel principio della espressione della «solidarietà alla rovescia», ossia nel formarsi di quel fenomeno - accentuato dal regime delle prestazioni previdenziali collegate al sistema retributivo - della solidarietà dei lavoratori dipendenti più deboli e poveri

verso gli strati di categorie più agiate. Insomma, l'armonizzazione e l'omogeneizzazione delle condizioni e delle prestazioni definita dalla legge di riforma previdenziale n. 335 del 1995, costituivano il percorso verso l'assetto di equità sociale, garanzia della solidità della previdenza pubblica.

Il processo di armonizzazione, dopo la spinta positivamente avviata nelle ultime legislature dai governi di centrosinistra, è stato interrotto, con gravi ripercussioni sulla stessa gestione previdenziale. Così che a tutt'oggi esso non è stato ancora completato, sotto il duplice aspetto: quello dell'inserimento di altri «fondi speciali» nella gestione previdenziale generale e quello della mancata omogeneizzazione dei requisiti, dei trattamenti e, infine, delle aliquote contributive rispetto al regime di previdenza per il comparto dei lavoratori dipendenti.

Su questa linea dell'armonizzazione del sistema pensionistico pubblico, si poteva e si doveva proseguire ad avvicinare le condizioni dei comparti dei lavoratori autonomi, artigiani e commercianti, e finalmente risolvere, tenuto conto delle modificazioni profonde intervenute nelle condizioni caratteristiche dei cosiddetti coltivatori diretti, le questioni previdenziali che presiedono, ormai impropriamente questo settore dell'attività agricola (analogo problema - come abbiamo visto - si pone con urgenza anche nel sistema dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro).

Il motivo che spinge a guardare i problemi sotto questo angolo visuale è che il processo riformatore dell'armonizzazione dei diversi regimi previdenziali vuole costruire proprio il punto di snodo dell'intero sistema pensionistico italiano, poiché l'armonizzazione doveva diventare il basamento dell'unificazione della previdenza pubblica, su cui si può - e si deve - costruire il secondo pilastro previdenziale, di carattere contrattuale. Costruire, cioè, una base unitaria del sistema previdenziale che al tempo stesso, mentre si opera per armonizzare e unificare i «fondi speciali», deve risolvere il grave problema dei

loro deficit gestionali, non facendoli gravare, con una indistinta politica di bilancio, sul più grande fondo dei lavoratori dipendenti. Si sta così capovolgendo ogni principio di solidarietà, tanto che già oggi i deficit patrimoniali soltanto di alcuni «fondi speciali» costituiscono oltre il 40 per cento dello squilibrio patrimoniale del bilancio INPS, mentre si prevede che cresca, nel 2007, ad una somma pari 60 mila miliardi di lire (oltre 30 miliardi di euro).

Si è voluto così confondere l'armonizzazione con la costrizione a presentare il bilancio INPS, come bilancio «calderone», che ancora confonde — malgrado siano passati decenni dall'esperimento del cosiddetto bilancio parallelo — la spesa previdenziale da quella meramente assistenziale ed è divenuto, in molti casi, sostegno alle imprese (molte del settore pubblico) come da ultimo con l'INPDAl, che non sono state chiamate — come si sarebbe dovuto — a sostenere il peso dei «fondi speciali» deficitari fatti confluire all'INPS, adottando l'identica modalità di intervento di sostegno degli oneri previdenziali richiesta al sistema bancario e creditizio, al momento della confluenza del settore dei lavoratori bancari all'INPS. E ancora, con l'armonizzazione sono stati fatti confluire «fondi speciali» che portavano nel loro seno anche un parziale regime di previdenza complementare. Ebbene, poiché si registrano ritardi nel campo della previdenza complementare per quanto riguarda il grande comparto dei lavoratori dipendenti, si sono subito venuti ad accentuare in modo notevole, anche per questo aspetto, il divario nelle condizioni contributive e nei trattamenti, presenti e futuri, fra i diversi settori del lavoro dipendente.

Se non si vuole rendere permanentemente squilibrato e profondamente iniquo l'attuale assetto previdenziale obbligatorio, con ripercussioni gravissime anche sul regime della previdenza complementare, occorre riprendere con forza il processo di omogeneizzazione e di armonizzazione dell'intero sistema previdenziale.

Le strade da percorrere non sono molte. Ciò a cui si deve tendere è che, nel rispetto del sistema contributivo della pre-

videnza obbligatoria pubblica, ci sia la più trasparente corrispondenza tra investimento e tempo previdenziale (rapportato alla retribuzione e al reddito soggetto a contribuzione previdenziale) e prestazione pensionistica; che i parametri di riferimento per contributi e prestazioni siano omogenei; infine, che sia distinguibile sempre l'eventuale intervento solidaristico.

Se si adottano questi punti di riferimento, allora diventa evidente che tutto ciò che si trova nell'attuale assetto dei «fondi speciali», o comunque in tutte le diverse posizioni all'interno del sistema previdenziale, può essere riportato (trasferito) all'interno del sistema della previdenza complementare, mentre deve essere trovata una soluzione idonea per la parte pregressa. E per il futuro debbono essere rivisti — in un quadro di completa omogeneizzazione e armonizzazione — le norme regolamentari e le aliquote contributive.

Occorre fare presto: un regime previdenziale pubblico obbligatorio equo e solidale, perché armonioso e omogeneo è condizione — socialmente equa — per l'impianto del sistema previdenziale complementare.

Altre strade da percorrere, come quella di un processo di armonizzazione basato sulla rivalutazione di tutte le altre diverse posizioni previdenziali rispetto a quelle attualmente «privilegiate», porterebbero al tracollo la gestione previdenziale pubblica obbligatoria.

L'urgenza di avviare questo processo di armonizzazione è dettata anche dal fatto che il fenomeno della divaricazione iniqua dei trattamenti e delle prestazioni non sarà né facilmente né in tempi rapidi, riassorbito. Infatti, come si rileva dai dati del modello previsionale INPS, la configurazione delle pensioni in essere (a fine anno) delle gestioni INPS passerà, nel breve volgere di anni, dal sistema retributivo a quello misto e poi a quello puramente contributivo, con gravi ripercussioni per i lavoratori non coperti dalla previdenza complementare.

Si può aggiungere che le divaricazioni dei trattamenti diventano tanto più evi-

denti, quanto più sono lunghi i tempi concessi (si valutano intorno ai venti anni) ai «fondi speciali» per il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo.

Il sistema della previdenza complementare può completarsi con la costituzione di fondi complementari di tipo orizzontale territoriale, su base regionale (misti — lavoratori dipendenti ed autonomi — per le piccole imprese). Deve quindi essere previsto l'intreccio tra sistema dei fondi verticali categoriali con quelli territoriali, immettendo così nell'assetto della previdenza complementare i soggetti (a partire dai lavoratori dipendenti) che operano nel campo delle piccole imprese, nel vasto campo del lavoro autonomo e in quello che oggi viene definito parasubordinato.

Proprio partendo dalla constatazione dell'ormai ingiustificato e iniquo regime differenziato all'interno del settore della previdenza obbligatoria che si giunge al cuore del problema del futuro assetto del sistema previdenziale pubblico.

Il problema, cioè, di un assetto che voglia essere fondamento del «sistema a due pilastri» (o a «tre pilastri», se si considera la possibilità da parte dei lavoratori di accedere ai fondi integrativi personali). È questo, appunto, il secondo elemento critico che va affrontato in questa fase di attuazione della riforma previdenziale. Il regime della previdenza complementare non può essere lasciato senza che siano definite linee guida di carattere pubblico. Il quadro ordinamentale delineato e quello che viene prospettato lasciano aperti problemi non secondari, a partire dalla ricognizione dei fondi integrativi storici, di quelli misti ancora in attività, di quelli tra questi ultimi sono destinati a confluire nelle gestioni INPS, di quelli che, pur gestendo fondi previdenziali obbligatori pongono la candidatura a gestire anche quelli complementari. E tutto ciò accade mentre rimangono attive molte strutture previdenziali, che gestiscono ancora spezzoni consistenti del sistema pubblico obbligatorio, alcune in condizioni gestionali attualmente non allarmanti, ma profondamente lontane dall'obiettivo dell'ammontamento di si-

stema; mentre si sta allargando la sfera privata delle casse previdenziali dei professionisti e degli ordini professionali e si sta faticosamente formando il tessuto dei fondi della previdenza complementare.

Ma oltre a ciò va considerato che nel campo della previdenza complementare (con fondi chiusi o aperti) è già prevista la funzione distinta (attualmente affidata dall'INPDAP per il settore dei lavoratori pubblici) della gestione del conto individuale del cosiddetto fondo complementare virtuale. Funzione che l'INPDAP ha compreso di poter estendere a costo zero anche alla gestione dei conti reali della previdenza complementare dei singoli lavoratori, chiedendo ed ottenendo l'autorizzazione dell'autorità *antitrust* a offrire questo servizio gratuitamente a tutti gli iscritti e quindi, indirettamente, a tutti i fondi complementari che ne faranno richiesta».

LINO DUILIO. Vorrei esprimere apprezzamento per il metodo che stiamo seguendo: una bozza priva di conclusione consente di riflettere meglio e, per quanto possibile, di favorire una conclusione propria dell'intera Commissione.

Nel merito, sulla base di quanto ascoltato e delle osservazioni puntuali del senatore Pizzinato, vorrei consegnare alla riflessione dei colleghi una questione che potremo riprendere nella discussione del documento che offriremo ai Presidenti delle Camere e al Parlamento. Si tratta di una questione che non è mai stata opportunamente approfondita, soprattutto per quanto riguarda le concrete implicazioni legislative che essa comporta e che è stata sollevata dal commissario straordinario dell'INPS durante la riunione precedente, quando egli ha affermato che se l'INPS si potesse liberare dagli oneri connessi alle invalidità — che causano solo complicazioni — ciò comporterebbe uno sgravio non indifferente.

Questo aspetto focalizza l'attenzione sul *core business* dell'INPS, che è la gestione ed il pagamento delle pensioni, e fa riferimento ad un problema che, a mio avviso, è spinosissimo, dolorosissimo e

complicatissimo: nel nostro paese le invalidità sono gestite da una eccessiva pluralità di enti ed istituzioni. La stessa decisione ultima, di trasferimento dell'invalidità dalle prefetture ad una platea troppo generica di altre realtà istituzionali ha complicato ulteriormente le cose e, soprattutto, ha provocato la conseguenza, che mi sta a cuore, di ulteriori effetti negativi a carico dei cittadini che aspettano il riconoscimento dell'invalidità: il Ministero dell'interno, quello dell'economia e delle finanze, l'INPS, l'INAIL, le ASL, i comuni formano oggi una platea assurda ed infinita gli enti che si occupano di invalidità.

Sempre sull'argomento, vorrei, inoltre, porre l'attenzione sul fatto che non siamo sicuri che si valuti la consistenza obiettiva del danno dell'*handicap* allo stesso modo, poiché lo stesso danno psichico e/o fisico può essere valutato in differenti modi a seconda dei criteri adottati nelle diverse realtà. Mi rendo conto che si tratta di una questione complicata, ma potremmo esprimere una raccomandazione nella sede propria: forse, è opportuno non solo discutere di temi che abbiamo già affrontato (il sistema duale o quanti enti debbano gestire la previdenza), ma anche del fatto che il mondo delle invalidità, in qualche modo, possa venire semplificato: il Parlamento poi deciderà autonomamente.

Mi permetto di richiamare questo aspetto perché nel lasso di tempo che ci separa dalla riunione conclusiva si possa riflettere meglio, in modo tale da approfondirlo in quella sede e, se lo si ritiene opportuno, inserirlo nelle conclusioni.

EMERENZIO BARBIERI. Ritengo corretto il metodo che stiamo seguendo e ne rendo atto al presidente. Ho cominciato a leggere la bozza di relazione conclusiva e devo esprimere una preoccupazione, che credo supereremo: sarei cauto nell'assumere anche in sede di analisi considerazioni che abbiamo ascoltato. Ad esempio, a pagina 7 della relazione conclusiva, è scritto: « Nel corso dell'indagine conoscitiva, peraltro, è anche emersa la possibilità di attribuire all'INPDAP la gestione complessiva di tutte le forme di tutela assi-

stenziale che non siano direttamente collegate al mercato del lavoro »; questo è vero, ma scritta in questo modo sembra una possibilità che in qualche modo condividiamo e, invece, al riguardo nutro forti dubbi. È corretta se la riferiamo ad un elemento che è emerso dall'indagine, ma nella stesura definitiva della relazione conclusiva dobbiamo evitare di suggerire ai Presidenti delle Camere ed al Parlamento che la Commissione condivide questo tipo di impostazione.

Il secondo aspetto concerne l'INAIL e, in particolare, i crediti della gestione agricoltura ritenuti inesigibili. Poiché la questione può avere una valenza esterna non irrilevante, occorre capire se tale inesigibilità rappresenta un giudizio che diamo noi come Commissione - che condivido - o è un giudizio espresso da Lucchesi, quindi dal CIV dell'INAIL o da qualcun altro. Se così fosse mi chiedo perché il collegio sindacale dell'INAIL non abbia predisposto una relazione con la quale invitare il consiglio di amministrazione di allora ad affermare in modo chiaro che queste attività sono da considerarsi crediti inesigibili. Conseguentemente concordo con il presidente Amoruso quando sostiene che la Commissione dovrebbe esprimere, in ordine a questi crediti, un giudizio di inesigibilità. Sarei, invece, cauto nel dire che questo sia anche il giudizio espresso dall'INAIL.

PRESIDENTE. Su questo vi sono dei documenti ufficiali, anche perché si tratta di un dibattito che si è svolto in ambito CIV dell'INAIL.

EMERENZIO BARBIERI. Sarei inoltre cauto circa l'intenzione di fare nostra - della Commissione - la richiesta di superamento di alcune rigidità presenti nei rapporti finanziari tra Stato ed INAIL. Sono d'accordo sul fatto che occorre sbloccare le giacenze infruttifere esistenti in tesoreria e che bisogna superare il vincolo del limite di giacenza; tuttavia, è necessario - e lo dico per la maggioranza di Governo - porre molta attenzione su questo aspetto.

PRESIDENTE. La Commissione non chiede che ciò sia fatto adesso, ma evidenzia soltanto che questo rappresenta uno dei problemi emersi nel corso di svolgimento dell'indagine conoscitiva, non dimenticando la peculiarità propria, come ente assicuratore, dell'INAIL che pone tale ente in una condizione diversa rispetto all'INPS il quale, invece, è un ente erogatore di pensioni finanziato con la fiscalità generale. In pratica, si tratta dello stesso problema che si pone per le cartolarizzazioni; mentre per l'INPS questo strumento — la cartolarizzazione — rappresenta un'opportunità, per l'INAIL essa rappresenta un problema perché la vendita del patrimonio immobiliare comporta una riduzione delle riserve tecniche che la legge impone agli enti assicuratori.

EMERENZIO BARBIERI. Comunque, auspico che nel documento conclusivo siano riportate in modo chiaro le cose che diciamo e di cui ci assumiamo la responsabilità, tenendole ben distinte da quelle che abbiamo semplicemente ascoltato dai vari auditi.

VALTER ZANETTA. Desidero intervenire per soffermarmi sul concetto di totalizzazione relativamente alle casse di previdenza private, tenuto conto che ieri ho letto sui giornali un'intervista rilasciata dal presidente Amoruso proprio su questo argomento.

Ritengo che su questa tematica esprimiamo convinzioni, che peraltro ricalcano le indicazioni che il presidente Amoruso ha dato nel corso dell'intervista, sulle quali sarebbe opportuna un'ulteriore riflessione tenendo conto di ciò che, in ordine a questo argomento, è *in itinere*.

È vero che la posizione delle casse, in ordine alla questione degli equilibri finanziari, è complicata e difficile, però è altrettanto vero che il problema dev'essere affrontato. Pertanto, da questa Commissione, in sintonia anche con il lavoro svolto in Commissione lavoro, deve essere lanciato un messaggio forte affinché tale aspetto sia definito. Dico ciò perché esistono situazioni abbastanza diffuse di vera e propria ingiustizia.

ANTONIO PIZZINATO. Intervengo brevemente per svolgere alcune considerazioni in merito a quanto detto dall'onorevole Zanetta.

Ho letto diverse considerazioni in tema di totalizzazione dei contributi per gli enti previdenziali privati. Essendo stato, in sede di esame della legge finanziaria, il proponente dell'emendamento che è alla base di questo provvedimento, mi sento autorizzato ad affermare che per gli enti in questione ciò non comporta alcun onere aggiuntivo. A differenza di quanto avveniva in passato, gli enti gestori di previdenza non possono più incamerare, qualora non si sia raggiunto il minimo, le quote di contributi loro versate. Ciò rappresenta un atto di giustizia poiché consente ai soggetti, che altrimenti non avrebbero alcun diritto, di maturare il diritto alla pensione che ogni ente eroga, attraverso l'ente maggiore, per la quota di propria competenza. Pertanto, quando il presidente o il direttore di questo o di quell'istituto previdenziale privato afferma di sostenere oneri insopportabili per il proprio ente dice una grande bugia. Dovrebbe, invece, dire che prima il proprio ente incamerava i contributi a danno di chi non aveva maturato alcun diritto di pensione, contributi che l'ente in questione utilizzava per mantenere certi equilibri; oggi, invece, la situazione è cambiata e tale ente deve erogare la quota di pensione che il singolo ha maturato in relazione ai contributi versati. Tuttavia, ripeto, non si tratta di oneri aggiuntivi, come invece accaduto sarebbe qualora fosse stata approvata la proposta originaria, sebbene la norma non sia stata ancora attuata.

Su questo aspetto occorre fare chiarezza ed evitare che si creino situazioni che definirei assurde come, d'altronde, testimonia il fatto che gli avvocati più anziani non arrivano neanche al minimo per percepire la pensione sociale, a causa del sistema con cui vengono calcolati i contributi da loro versati.

Forse è questa la grande previdenza a cui pensa qualche cassa che protesta per la totalizzazione dei contributi? Sarebbe ben grave.

PRESIDENTE. Se non ci sono altri interventi, vorrei ripetere che la bozza di documento conclusivo non è altro che il riassunto di quanto i nostri ospiti, nelle varie audizioni, hanno dichiarato: non contiene, dunque, giudizi di valore condivisi, ma espone una serie di problemi che abbiamo raccolto nell'ambito delle audizioni di rappresentanti degli enti ed esperti. Molte di quelle problematiche, che anche il senatore Pizzinato ha evidenziato (quella dell'unificazione, della funzione dell'INAIL, del sistema duale, quelle collegate alla gestione dell'agricoltura, del lavoro autonomo, delle invalidità), sono indicate nel modo in cui sono emerse durante le audizioni.

Ho volutamente evitato di redigere una parte conclusiva, perché vorrei che essa fosse il frutto di un approfondito dibattito e, possibilmente, di una stesura comune del documento conclusivo che riporti la volontà e le indicazioni della Commissione: infatti, la nostra indagine conoscitiva non serve semplicemente a fotografare una realtà, ma deve realizzare un lavoro che — nell'importante momento in cui la Camera dà avvio alla discussione sulla cosiddetta delega previdenziale — possa fornire ai Presidenti della Camera e del Senato ed al Governo opportuni elementi di riflessione sulla ridefinizione del sistema previdenziale in tutti i suoi aspetti, riguardo cioè alla parte pubblica ed a quella privata.

Avrò modo di approfondire con l'onorevole Zanetta le mie personali considerazioni apparse sui giornali, fornendo eventualmente anche una certa documentazione.

Nella fase di valutazione e discussione esamineremo insieme anche i temi concernenti le casse private, tra cui quello della totalizzazione: qualche tempo fa era stato assunto l'impegno di verificare il lavoro di un tavolo tecnico formato dal ministero e dalle parti, che doveva definire proposte operative che servissero all'attua-

zione del sistema della totalizzazione, che tutti riconoscono come un fatto importante e che nessuno vuole evitare. È, però, necessario trovare un meccanismo che consenta di giungere alla totalizzazione senza creare problemi di carattere finanziario che potrebbero incidere sulla sostenibilità dei vari sistemi previdenziali.

Potremmo già stabilire la data della prossima riunione, prevedendo una settimana di pausa per approfondire alcuni aspetti.

ANTONIO PIZZINATO. Avendo avuto il tempo di leggere lo schema di documento conclusivo, si potrebbe riservare una seduta della prossima settimana all'approvazione dei bilanci e per esprimere alcune prime considerazioni.

PRESIDENTE. Possiamo dedicare i giorni dal 4 al 6 marzo all'approvazione dei bilanci e per esporre eventuali considerazioni e prevedere fin d'ora una seduta della Commissione giovedì 13 marzo intorno alle ore 16,30 per la discussione del documento conclusivo.

Anche in relazione alla proposta del senatore Pizzinato, se vi sono valutazioni che si ritiene importante sottoporre all'attenzione dei colleghi, in modo tale da poterle approfondire in vista della discussione generale, può essere consegnato un testo scritto in modo tale che venga immediatamente distribuito ai componenti della Commissione.

Dichiaro conclusa la seduta.

La seduta termina alle 9,15.

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

DOT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa
l'11 marzo 2003.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

A L L E G A T O

ALLEGATO

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.

SCHEMA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO

I — L'OGGETTO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA.

La Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale, ai sensi dell'articolo 56 della legge 9 marzo 1989, n. 88, recante ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, ha il compito di vigilare:

a) sull'efficienza del servizio in relazione all'esigenza degli interessati all'espletamento delle gestioni e sull'utilizzo dei fondi disponibili;

b) sulla programmazione dell'attività degli enti e sui risultati di gestione in relazione alle esigenze dell'utenza;

c) sull'operatività delle leggi in materia previdenziale e sulla coerenza del sistema con le linee di sviluppo dell'economia.

Gli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sottoposti al controllo della Commissione sono ventisette (l'INPDAI dal 1° gennaio 2003 è confluito nell'INPS in virtù della disposizione contenuta all'articolo 42 della legge finanziaria per il 2003, legge n. 289 del 2002); di questi, venti hanno assunto personalità giuridica privata ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509.

Enti previdenziali e assistenziali pubblici:

INPS — Istituto nazionale della previdenza sociale

INAIL — Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro

INPDAP — Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica

IPSEMA — Istituto di previdenza per il settore marittimo

IPOST — Istituto postelegrafonici

ENPALS — Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i lavoratori dello spettacolo

ENAM — Ente nazionale assistenza magistrale

Enti previdenziali e assistenziali privatizzati:

ENPAV — Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei veterinari

ENPAIA — Ente nazionale di previdenza per gli addetti e per gli impiegati in agricoltura

CPG — Cassa italiana di previdenza ed assistenza dei geometri liberi professionisti

INARCASSA — Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli ingegneri ed architetti liberi professionisti

Cassa nazionale di previdenza ed assistenza forense

CNPADC — Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore dei dottori commercialisti

Cassa nazionale del notariato

ENPAM — Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici

ENPAOL — Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i consulenti del lavoro

ONAOISI — Opera nazionale assistenza orfani sanitari italiani

FASC — Fondo Agenti spedizionieri Corrieri

INPGI — Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani « Giovanni Amendola »

CNPR — Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei ragionieri e periti commerciali

ENASARCO — Ente nazionale di assistenza agenti rappresentanti del commercio

ENPAP — Ente di previdenza ed assistenza psicologi

EPPI — Ente nazionale di previdenza ed assistenza periti industriali

IPASVI — Cassa nazionale di previdenza ed assistenza infermieri professionali, assistenti sanitari, vigilatrici d'infanzia

ENPAB — Ente nazionale di previdenza ed assistenza biologi

EPAP — Ente nazionale di previdenza ed assistenza pluricategoriale per agronomi e forestali, chimici, geologi

ENPAF — Ente nazionale di previdenza ed assistenza farmacisti

Sulla base di tali competenze istituzionali la Commissione, anche in considerazione del dibattito in corso sulle ipotesi di riforma dello stato sociale nonché di riordino del sistema previdenziale ed assistenziale, sia in ambito nazionale che europeo, ha inteso procedere allo svolgimento di un'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'indagine conoscitiva, deliberata dalla Commissione il 13 febbraio 2002, ha perseguito l'obiettivo di effettuare una ricognizione complessiva sulla gestione delle forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale da parte degli enti preposti, verificando, da un lato, le condizioni esistenti della gestione delle forme di previdenza e assistenza sociale da parte degli enti pubblici (INPS, INAIL, INPDAP, INPDAI, IPOST, ENPALS e IPSEMA) e delle casse previdenziali private aderenti all'ADEPP, l'associazione degli enti previdenziali privati; dall'altro, riscontrando sull'effettivo stato di attuazione della disciplina relativa alle forme private di gestione della previdenza ed assistenza da parte degli enti preposti, nonché alle prospettive di riforma del sistema.

Allo scopo di allargare il preconstituito campo di indagine, è parso inoltre opportuno alla Commissione confrontare il sistema nazionale vigente con le situazioni esistenti in alcuni paesi europei, anche tenendo conto del generale processo di liberalizzazione dei processi lavorativi e dell'utilizzo di nuove soluzioni normative di disciplina del rapporto di impiego. In tal senso, la Commissione ha svolto una missione a Londra e Bruxelles, dal 17 al 21 novembre, allo scopo di approfondire le peculiarità del modello britannico e di aprire un tavolo di confronto con il Commissario europeo per gli affari sociali, Anna Diamantopoulou, in vista della successiva approvazione del Rapporto comunitario sulla stato pensioni, avvenuta il 17 dicembre 2002.

Nello svolgimento dell'indagine, la Commissione ha ritenuto inoltre di non poter prescindere dal progetto di riforma del sistema previdenziale, allo stato all'esame del Parlamento (atto parlamentare Camera dei Deputati C. 2145), con particolare riferimento anche agli aspetti concernenti il riordino degli enti pubblici di previdenza e di assistenza obbligatoria, nella prospettiva di una maggiore funzionalità ed efficacia dell'attività ad essi de-

mandata e di una complessiva riduzione dei costi gestionali.

In sintesi, quindi, l'indagine ha consentito alla Commissione di approfondire i seguenti aspetti:

la gestione delle forme di previdenza e assistenza sociale da parte dei principali istituti ed enti proposti nonché l'analisi della differenza istituzionale esistente tra istituti previdenziali e istituti assicurativi;

lo stato di attuazione dei processi di revisione del sistema previdenziale esistenti in altri paesi, anche in riferimento alle tendenze riformatrici definite in sede comunitaria;

l'analisi delle prospettive di riforma delle forme di gestione dei sistemi previdenziali e assistenziali privatistici o a prevalente connotazione privata, anche in ordine ad eventuali nuove funzioni e a nuovi compiti assegnati alla Commissione parlamentare per il controllo sull'attività degli enti gestori delle forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale.

A margine dello svolgimento dell'indagine conoscitiva, ma strettamente collegata ad essa, è stata introdotta la prassi innovativa di accogliere l'invito rivolto alla Commissione dagli organi di alcuni enti pubblici (INPS, INPDAP, INAIL, IPOST) di partecipare alle riunioni dei rispettivi consigli di amministrazione e dei CIV, registrandosi un largo consenso sull'iniziativa tra gli stessi rappresentanti degli enti pubblici.

La Commissione inoltre — prendendo atto dell'esigenza manifestata in tal senso da alcuni commissari — ha ritenuto opportuno svolgere un ciclo di audizioni « monografiche », attraverso l'illustrazione di specifiche tematiche da parte dei soggetti competenti — comunque riconducibili all'oggetto dell'indagine conoscitiva — che richiedevano un particolare approfondimento.

L'indagine si è articolata attraverso trentasette sedute.

II — IL SETTORE PREVIDENZIALE PUBBLICO.

Nel corso dell'indagine, la Commissione ha proceduto all'audizione di tutti i rap-

presentanti degli enti previdenziali pubblici, sia con riferimento agli organi di gestione che a quelli di indirizzo e vigilanza. Si è trattato di un'attività conoscitiva di così ampio raggio che ha consentito l'emersione e l'approfondimento degli aspetti problematici concernenti: 1) l'esigenza di una maggiore sinergia tra gli enti previdenziali pubblici; 2) le problematiche concernenti la gestione di fondi speciali nell'INPS, con particolare riguardo, da ultimo, alla confluenza dell'INPDAI in quest'ultimo istituto; 3) la particolare situazione di commissariamento dell'INAIL; 4) il ripensamento dell'attuale modello organizzativo degli enti previdenziali pubblici; 5) il miglioramento dell'organizzazione amministrativa degli enti pubblici previdenziali; 6) il processo di cartolarizzazione del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali.

1. La riorganizzazione del sistema previdenziale: esigenza di una maggiore sinergia operativa tra gli enti e i problemi dell'unificazione degli enti.

La fusione di enti previdenziali o di loro settori aventi funzioni identiche o complementari è stato un tema variamente affrontato nel corso dell'indagine conoscitiva, essendo emerso nel corso dell'indagine come, in una prospettiva di medio-lungo termine, possa arrivarsi a considerare favorevolmente l'ipotesi della costituzione di due grandi poli, uno previdenziale e l'altro assistenziale-assicurativo, attesa anche la sostanziale tendenza all'omogeneizzazione della normativa pensionistica nel settore pubblico.

L'Italia ha costruito il suo stato sociale e il suo sistema previdenziale ispirandosi prevalentemente al modello europeo continentale. Lo ha fatto, tuttavia, più per stratificazione di interventi successivi che per progettazione di un sistema organico.

Il mancato riferimento a chiari principi generali, che fossero poi tenacemente

perseguiti ed effettivamente realizzati, ha provocato contraddizioni e ingiustizie, inevitabili sovrapposizioni di obiettivi, aggiustamenti continui nel tempo, in una parola risultati non soddisfacenti, sia per lo Stato, sia per le diverse categorie, a cominciare da quelle più deboli economicamente.

Nell'ambito del sistema di previdenza e assistenza sociale la tutela pensionistica rappresenta la forma di tutela più complessa soprattutto con riferimento al numero dei soggetti interessati e alle risorse erogate.

Se con l'estensione delle forme previdenziali ai lavoratori parasubordinati possiamo dire che la tutela previdenziale comprende attualmente la quasi totalità della popolazione non si può invece affermare che il sistema pensionistico sia ispirato a principi di tipo universalistico. Infatti, storicamente il sistema previdenziale italiano ha da sempre privilegiato l'aspetto categoriale delle gestioni della previdenza obbligatoria dei lavoratori.

Di conseguenza l'organizzazione amministrativa della previdenza è il risultato di un complesso processo storico di formazione che è stata ottenuta dalle diverse categorie in tempi e modi diversi. Ciò ha comportato sia l'esistenza di trattamenti molto differenziati, sia l'attribuzione della funzione di tutela ad una pluralità di soggetti giuridici. Le recenti riforme hanno attenuato questo assetto categoriale attraverso un processo di progressiva armonizzazione delle normative, pur non superandolo del tutto; infatti è rimasto in piedi un insieme normativo frammentato, sia nella disciplina dei trattamenti che nell'organizzazione amministrativa.

Il regime previdenziale dei lavoratori dipendenti da privati, definito « generale », è certamente il più rilevante. A questo si affiancano sempre nel campo del lavoro privato alcuni regimi speciali « sostitutivi », per particolari categorie, del regime generale ed altri che assicurano una tutela integrativa, laddove il regime previdenziale dei pubblici dipendenti viene invece definito come « esclusivo ».

1.1 La possibilità di creare una gestione previdenziale unitaria.

La possibilità di realizzare una gestione previdenziale in tre poli e cioè l'INPS per quanto riguarda le pensioni private, l'INPDAP per quanto riguarda le pensioni dei lavoratori pubblici, l'INAIL per quanto riguarda l'assicurazione sugli infortuni, è stata considerata nel corso delle audizioni del 20 febbraio e del 6 novembre 2002 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni. In quell'occasione, si è infatti ricordato come nel disegno di legge in materia previdenziale (atto parlamentare Camera dei Deputati C. 2145), attualmente all'esame del Parlamento, sia presente anche il conferimento di una delega al Governo per il riordino degli enti pubblici di previdenza ed assistenza col fine di perseguire una maggiore funzionalità ed efficacia nella gestione, nonché una complessiva riduzione dei costi.

In tal senso, è stato altresì precisato come la mancata indicazione nella norma citata del conseguimento di una tendenziale « tripartizione del pianeta previdenziale » muova dalla volontà di lasciare libero il legislatore di « valutare se gli enti previdenziali minori abbiano ancora una qualche funzione sociale, più che economico-finanziaria, perché non è detto che l'incorporazione di tutti gli enti previdenziali all'interno dell'INPS possa rappresentare la scelta migliore ».

Peraltro, pur essendo stato evidenziato che la sopravvivenza di vari enti pubblici previdenziali è condizionata alla circostanza che ciascuno di essi debba assumere funzioni e competenze sempre più specializzate, si è in ogni caso avuto modo di precisare che potrebbe confluire nell'INPS tutto ciò che attiene alla previdenza, all'informatica, alla gestione delle banche dati, al mercato del lavoro ed alla gestione unificata del contenzioso. È stato rilevato, in tal senso, come, in una prospettiva di più breve periodo, un'adeguata politica delle sinergie e delle integrazioni operative possa portare alla creazione di corpi specialistici unificati, come una vi-

gilanza unica sulla regolarità contributiva e contrattuale e di controllo dell'evasione che potrebbe essere affidata all'INPS.

1.2 *L'ipotesi di un unico polo assistenziale.*

In alcune audizioni si ipotizzato di affidare all'INAIL, che già svolge un'attività di carattere sanitario, preventivo e riabilitativo, tutte le funzioni connesse a queste, quindi anche l'invalidità civile, in particolare l'attuale struttura sanitaria presente presso l'INPS.

Nel corso dell'indagine conoscitiva, peraltro, è stata sostenuta anche nel corso delle audizioni la possibilità di attribuire all'INPDAP la gestione complessiva di tutte le forme di tutela assistenziale che non siano direttamente collegate al mercato del lavoro. L'unificazione degli interventi sulla sicurezza del lavoro, distinguendo fra un compito di assistenza e consulenza, potrebbe essere svolta invece dall'INAIL, con l'affidamento di un compito di vigilanza ispettiva che, invece, potrebbe essere affidata interamente al servizio sanitario regionale. In quest'ottica, è stata auspicata, da un lato, l'unificazione del servizio medico legale di INAIL ed INPS, che di fatto appare attualmente come un « doppione », producendo addirittura un contenzioso fra i due enti; dall'altro, la creazione di un'unica avvocatura (su tale ipotesi peraltro sono state espresse delle perplessità da parte del Commissario straordinario dell'INAIL), sia per il supporto normativo nell'interpretazione delle leggi, sia per la soluzione del contenzioso che è abbastanza consistente.

In alcuni casi peraltro, come nel corso dell'audizione dei rappresentanti dell'IPOST del 18 luglio 2002, è stata evidenziata l'utilità del mantenimento di strutture snelle e agevoli, di carattere settoriale, che potrebbero essere prese a modello organizzativo in vista di una futura ristrutturazione degli istituti. È stata altresì rilevata, nel corso delle audizioni del Presidente dell'IPSEMA, professore Gian Maria Fara, e del Presidente del consiglio di indirizzo e vigilanza del medesimo istituto, dottor Franco Paganini, l'opportunità di

assegnare ad alcuni istituti ambiti omogenei di competenza, che nel caso dell'IPSEMA comporterebbe la possibilità di estendere la competenza a tutto il settore dei trasporti.

2. *In particolare la situazione dei « fondi speciali » INPS e la confluenza dell'INPDAP nell'INPS.*

La Commissione ha attribuito particolare importanza agli aspetti concernenti la gestione da parte dell'INPS dei cosiddetti fondi speciali diversi dal fondo pensioni lavoratori dipendenti.

2.1 *La situazione descritta dai vertici dell'INPS.*

Si è potuto rilevare, in virtù delle indicazioni fornite dall'allora presidente dell'INPS, professor Massimo Paci, e dal direttore generale dell'INPS, dottor Fabio Trizzino (sedute del 17 aprile e del 15 maggio 2002), come vi sia una gestione deficitaria per tali fondi, ascrivibile soprattutto ad un allargamento della forbice tra il numero dei pensionati, destinato ad aumentare, ed il numero degli iscritti, il quale tende a rimanere stabile, se non a diminuire, per effetto delle crisi e delle modifiche strutturali del sistema produttivo.

Ulteriori elementi di specificazione hanno evidenziato come, dei tre fondi più importanti confluiti nell'assicurazione generale obbligatoria per effetto degli articoli 41 e 43 della legge n. 488 del 1999 (trasporti, elettrici e telefonici), solo per il fondo relativo ai telefonici si è potuta registrare ancora una situazione di attivo di bilancio. In base agli elementi forniti, si è avuto altresì modo di rilevare il permanere, per un periodo transitorio ritenuto troppo lungo, di condizioni di rendimento e di accesso ai requisiti alla pensione più favorevoli rispetto ai requisiti di accesso e rendimento previsti dal regime generale; nonché una diversificazione troppo ampia tra i vari fondi nel rapporto percentuale tra pensione e retribuzione. Nel perma-

nere della situazione attuale il dato emerso è che il 30 per cento del deficit dell'INPS è determinato dai fondi speciali, pur riguardando questi meno di 400 mila pensionati su un totale di circa 16 milioni.

Nel corso dello svolgimento dell'indagine è stato espresso l'auspicio per un processo di razionalizzazione da una parte, nonché la necessità di verificare l'ipotesi di trasferimento su fondi complementari o integrativi dei benefici maggiori che questi fondi portano storicamente con sé, in virtù del principio secondo il quale le condizioni devono essere identiche per tutti, per quanto riguarda il pilastro di base, mentre le differenze devono essere spostate sui regimi integrativi, che possono essere fruttuosamente gestiti da istituti diversi dall'INPS.

2.2 Le indicazioni espresse dal rappresentante del Governo al riguardo, e la particolare situazione dell'INPDAL.

La preoccupazione espressa da alcune componenti della Commissione relativamente alla situazione dei fondi speciali è stata condivisa dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Roberto Maroni, nella seduta del 6 novembre 2002. In tale occasione è stato chiarito che questi fondi genereranno in mancanza di interventi correttivi, per i prossimi dieci anni, circa 16 miliardi di euro di disavanzo. La necessità di un intervento strutturale è stata quindi riconosciuta come indifferibile, pur sottolineando come le scelte adottate in passato abbiano reso la situazione ancora più grave. È accaduto così che uno degli enti pubblici, l'INPDAL, proprio per la situazione difficile in cui versava sia stato fatto confluire nell'INPS per rimediare ad una situazione di bilancio deficitaria.

La confluenza dell'INPDAL nell'INPS è intervenuta nel corso dell'indagine conoscitiva in virtù di quanto disposto dall'articolo 42 della legge finanziaria per il 2003, legge n. 289 del 2002. Nel corso dell'approvazione del disegno di legge la Commissione, alla luce degli elementi emersi nel corso delle audizioni svolte, con particolare riferimento all'audizione del

presidente dell'INPDAL, dottor Maurizio Bufalini (seduta del 4 luglio 2002) ha ritenuto opportuno rappresentare formalmente, con lettera del Presidente della Commissione indirizzata ai Presidenti di Camera e Senato, le difficoltà che avrebbe determinato l'inserimento dell'INPDAL nell'INPS, con la costituzione di un ulteriore fondo speciale. L'esigenza di evitare invece diversificazioni troppo ampie tra i vari fondi speciali nel rapporto percentuale tra pensione e retribuzione, nonché l'opportunità di pervenire ad un rapido processo di armonizzazione tra le diverse categorie di trattamento pensionistico, congiuntamente al trasferimento dei benefici maggiori che tali fondi comportano in fondi complementari o integrativi, avrebbe infatti dovuto indurre ad una maggiore riflessione il legislatore sulle scelte da adottare.

Circa le modalità di confluenza, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, onorevole Roberto Maroni, ha indicato (seduta del 6 novembre 2002) la predisposizione di una struttura separata che consentirà di verificare l'andamento dei conti, sottolineando come il trasferimento dell'INPDAL nell'INPS, dal punto di vista della finanza pubblica, non comporterà un maggior onere finanziario, dovendo lo Stato intervenire in ogni caso per coprire il deficit contabile di una forma di previdenza obbligatoria.

3. La situazione dell'INAIL e l'esigenza del superamento della gestione commissariale.

Una attenzione particolare è stata rivolta dalla Commissione nel corso dell'indagine conoscitiva alle vicende relative all'INAIL, anche con riguardo alla situazione del commissariamento degli organi di gestione, avvenuto nel corso dello svolgimento dell'indagine. A seguito di inchieste giudiziarie coinvolgenti anche i vertici dell'Istituto, con due decreti di nomina del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali si è provveduto infatti a designare un Commissario e tre vice commissari.

Gli elementi emersi nel corso della fase iniziale dell'indagine conoscitiva avevano già messo in evidenza le difficoltà incontrate dall'istituto nel biennio 2001-2002 connesse alla sostituzione globale delle procedure informatiche, per la quale si era rilevato come una non adeguata strategia organizzativa avesse causato una crisi della funzionalità dell'istituto con un peggioramento della sua efficienza produttiva e dei tempi di erogazione dei servizi.

3.1 Le difficoltà pregresse riscontrate nella gestione dell'INAIL: le indicazioni fornite dai rappresentanti del CIV.

La conoscenza della situazione successiva ha portato d'altro canto a riscontrare una situazione di forte conflittualità nei rapporti interni tra gli organi. In particolare, relativamente alla situazione generale dell'INAIL vi è stata da parte dei rappresentanti del CIV l'individuazione di una serie di criticità (seduta del 4 novembre 2002).

Innanzitutto, la situazione economico-finanziaria dell'istituto, caratterizzata da una serie di elementi negativi ravvisabili nel debito accumulato nel tempo dalla gestione agricoltura a causa dell'accumularsi di crediti inesigibili; nell'aumento dei crediti nei confronti di pubbliche amministrazioni; nella progressiva riduzione dei capitali di copertura delle riserve tecniche (con un depauperamento ritenuto estremamente accelerato); nelle giacenze infruttifere depositate presso la Tesoreria unica. Si è trattato di elementi tali da condizionare pesantemente in passato la politica finanziaria dell'istituto e rendere impossibile la strategia finanziaria connotata ad un ente assicuratore, e in grado per il futuro prossimo, a partire dagli anni 2008/2009, secondo uno studio attuariale predisposto dal Nucleo di valutazione e controllo strategico interno dell'INAIL, a portare al « punto di rottura finanziario », con il passaggio — ritenuto inevitabile dal Presidente del CIV dottor Paolo Lucchesi — da un sistema misto con capitalizzazione parziale ad un sistema a ripartizione pura.

La definizione di un progetto di risanamento dell'Ente passerebbe dunque per il superamento di talune rigidità nei rapporti finanziari tra Stato ed INAIL, con particolare riferimento all'esigenza di sbloccare la giacenza infruttifera in Tesoreria e superare il vincolo del limite di giacenza, che causa l'accumularsi di residui attivi; per una rivisitazione dei rapporti con l'INPS in tema di assicurazione per l'agricoltura, dove le riscossioni risultano essere inferiori del 50 per cento di quanto dovuto; per una nuova strategia in campo patrimoniale, da attuarsi soprattutto evitando una nuova operazione di cartolarizzazione che completerebbe il processo di cancellazione delle riserve tecniche; per la conclusione di intese con i dicasteri interessati che siano coerenti sia con il perseguimento di un certo grado di redditività che con i fini istituzionali dell'Ente.

Una particolare attenzione è stata quindi riconosciuta dai rappresentanti del CIV alla definizione di un « modello economico », ritenuto funzionale ad una corretta individuazione degli scenari evolutivi, ribadendone la validità sul fronte di una programmazione di medio-lungo periodo finalizzata al perseguimento di una coerente politica finanziaria.

A giudizio dei rappresentanti del CIV sarebbe inoltre necessario intervenire sul fronte della normativa assicurativa di riferimento, completando il percorso che, iniziato con il decreto legislativo n. 38 del 23 febbraio 2000, ha ridefinito il ruolo sociale dell'INAIL. In particolare si è fatta presente l'esigenza di procedere ad una organica revisione del Testo Unico del 1965, al fine di introdurre nell'ordinamento un sistema più coerente con i mutamenti intervenuti nel mondo del lavoro e nel bisogno di garanzie sia per i lavoratori che per le aziende. Rispetto alla prevenzione costituiscono invece obiettivi primari la trasformazione, da sperimentale a strutturale, del sistema di incentivi finanziari (che il decreto legislativo n. 38 del 2000 prevedeva solo per il primo

triennio), nonché la definizione di un nuovo meccanismo di prevenzione che tenga conto dell'esperienza maturata.

Critiche alla gestione commissariale sono state rivolte relativamente ad una certa mancanza di strategia nel taglio delle spese non obbligatorie, avendo queste coinvolto in maniera rilevante quelle per la formazione e per la partecipazione a seminari e convegni internazionali sulla previdenza.

3.2 *La posizione del Commissario straordinario e dei tre vicecommissari dell'INAIL.*

Il Commissario straordinario dell'INAIL, audito successivamente al Presidente del CIV insieme ai tre vice commissari nella seduta del 5 novembre 2002, ha evidenziato innanzitutto come l'opera di riassetto delle funzioni dirigenziali — con in capo la sostituzione del Direttore Centrale per il personale — muova dall'esigenza di restituire una adeguata elasticità all'assetto ordinamentale in vista di quelle che sono ritenute le necessarie ristrutturazioni correlate con la riforma istituzionale degli enti previdenziali ed alla stessa attuazione del Titolo V della Costituzione.

Sul progetto del modello econometrico è stato precisato poi come, rientrando nella funzione di gestione l'applicazione dei principi strategici, la gestione commissariale ha ritenuto di rinviarne il completamento in questa fase, definita « critica », a vantaggio dello sviluppo di un Progetto scientifico per la riorganizzazione dell'Istituto, ritenuto di maggiore utilità. Si è altresì affermato come, ritenendosi eccessiva la composizione del cosiddetto NUVACOST, il nucleo di valutazione strategica e di controllo, operante con sei esperti esterni ed un interno, e mancando la sua azione di incisività ed efficacia ai fini della prevenzione e dell'individuazione tempestiva delle fonti di profitto illecito, la gestione commissariale abbia deciso una riduzione dell'organo a due componenti, anche per un'esigenza di contenimento dei costi.

I nuovi vertici dell'INAIL, nell'ambito delle sinergie fra enti per l'erogazione dei

servizi all'utenza, hanno manifestato perplessità sia riguardo all'istituzione di un *call center* unificato INPS-INAIL, sia riguardo all'ipotesi di integrazione delle reciproche avvocature, in virtù della diversa specificità professionale dell'INPS rispetto a quella dell'INAIL. È stato altresì evidenziato come, nell'ambito della razionalizzazione della riforma attuata con il decreto legislativo n. 38 del 2000, particolare rilevanza è assegnata invece ad un recupero in capo all'istituto della responsabilità della gestione dei rapporti contributivi con le aziende agricole, al fine di pervenire ad una migliore gestione dell'assicurazione agricola con una esatta conoscenza dei rischi e della loro diversa intensità.

3.3 *Alcune considerazioni emerse nel corso dell'indagine conoscitiva.*

Preso atto delle problematiche esistenti nella gestione dell'INAIL, nonché della notevole importanza rivestita dall'istituto nell'ambito del sistema vigente, si è auspicato innanzitutto un ritorno al pieno funzionamento dello stesso, attraverso la ricostituzione completa di tutti gli organi, a partire dal consiglio di amministrazione e dal direttore generale. Il consolidamento, oltre la tradizionale funzione assicurativa, della « funzione sociale » dell'INAIL, attraverso l'attuazione di iniziative volte ad una diffusione della cultura della prevenzione nonché attraverso investimenti volti al recupero e reinserimento dei cittadini che subiscono infortuni è stato considerato altresì imprescindibile.

Nell'ambito delle gestioni sinergiche tra enti, si è ritenuto opportuno, soprattutto a livello territoriale, favorire i processi di integrazione, in via sperimentale già in atto tra INAIL e INPS, al fine di pervenire all'istituzione di sportelli unici al servizio dell'utenza. Particolare attenzione è stata espressa in riferimento alle problematiche di carattere finanziario e ai debiti accumulati dalla gestione agricoltura e dall'ex gestione industria, dove per quest'ultima è emerso nel corso dell'indagine un credito inesigibile ammontante a 43mila miliardi di vecchie lire.

Si è quindi ribadita l'utilità, al fine di un migliore monitoraggio dei flussi di spesa, di introdurre il sistema di «contabilità analitica» nella redazione delle spese e dei bilanci.

4. *L'esigenza di un ripensamento dell'attuale modello organizzativo interno degli enti previdenziali pubblici: bilanci e prospettive del sistema duale.*

L'indagine conoscitiva ha consentito innanzitutto di verificare lo stato di attuazione del sistema organizzativo introdotto nel 1994 per gli enti previdenziali pubblici, nonché il suo grado di validità. L'attuale modello organizzativo degli enti previdenziali pubblici, così come determinato dal decreto legislativo n. 479 del 30 giugno 1994, recante attuazione della delega conferita dall'articolo 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, in materia di riordino e soppressione di enti pubblici di previdenza e assistenza, è rappresentato dal cosiddetto modello o sistema duale, che prevede la presenza di un organo di indirizzo politico strategico e di un organo gestionale amministrativo. L'istituzione del consiglio di indirizzo e vigilanza, introdotto con il decreto legislativo n. 479 del 1994, aveva lo scopo di separare la funzione di indirizzo da quella di gestione, al consiglio di indirizzo e vigilanza essendo attribuito invece il compito di definire, nel contesto delle direttive politiche adottate dal Governo, gli obiettivi strategici annuali e pluriennali dell'ente, con poteri, altresì, di vigilanza sulla loro attuazione.

4.1 *I limiti del sistema duale.*

L'indagine ha consentito di verificare alcuni limiti del funzionamento dell'attuale sistema.

Sulla base degli elementi raccolti, un primo profilo problematico per un corretto funzionamento del modello organizzativo previsto dal decreto legislativo 479 del 1994 è stato ravvisato nel numero eccessivo degli organi di vertice, quali il presidente, il consiglio d'amministrazione

e il direttore generale (con riferimento agli organi di gestione), nonché il consiglio di indirizzo e vigilanza (CIV). Un ulteriore elemento di criticità è stato più volte indicato nella mancanza di una corretta distinzione tra funzione di indirizzo generale e vigilanza e funzione di gestione. Una univoca definizione delle due funzioni, che ne consenta la netta distinzione, varrebbe infatti a colmare quello che attualmente risulta essere un vuoto normativo, avviando sul piano funzionale al rischio di sovrapposizioni e conflitti tra organi.

Una rivisitazione del modello di gestione per gli enti previdenziali pubblici è stata evidenziata innanzitutto dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, onorevole Roberto Maroni, nel corso della già citata audizione del 20 febbraio 2002. Il rappresentante del Governo ha sottolineato l'esigenza di verificare se convenga distinguere un momento di propulsione di politica gestionale, rispetto al momento di gestione in senso stretto; ovvero se non sia da preferire un unico organo di direzione che ricordi la figura dell'amministratore delegato in seno alle società di capitali. Si tratta, in sostanza, della necessità di procedere, a seguito di una più attenta analisi, al ripristino dello schema organizzativo previsto dalla legge n. 88 del 1989, che implica la presenza delle parti sociali negli organi di amministrazione.

Nel corso dell'indagine è emerso, in ogni caso, che la normativa descritta non traccia, a livello di organi di indirizzo e di gestione (consiglio di amministrazione), un confine ben delineato delle rispettive funzioni. Nell'ambito di alcune audizioni — in particolare quella del Presidente del consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPDAP, dottor Giancarlo Fontanelli, del 26 giugno 2002 — è stata avanzata l'ipotesi di realizzare un consiglio di indirizzo e vigilanza composto da un presidente di parte sindacale e un vicepresidente di parte datoriale, con un consiglio di amministrazione ristretto, e un presidente di istituto e un direttore generale che comunque non dovrebbero essere organi, ma rappresentare esclusivamente il vertice della struttura amministrativa.

In ogni caso l'indagine ha evidenziato la necessità di un miglior coordinamento tra i due organi, consiglio di amministrazione e consiglio di indirizzo e vigilanza, nell'ottica dell'introduzione di interventi correttivi tendenti a mantenere l'attuale assetto organizzativo. È emerso per esempio che attualmente in tutti gli enti pubblici il presidente dell'istituto, come previsto dalle norme vigenti, può assistere ai lavori del consiglio di indirizzo e vigilanza, mentre non sempre è consentito al presidente di quest'ultimo consiglio assistere alle riunioni del Consiglio di amministrazione. Nel caso particolare dell'IPOST, poi, si è riscontrata l'anomalia della partecipazione del presidente di quell'ente, in qualità di membro di diritto, al consiglio di indirizzo e vigilanza, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera *b*) del decreto ministeriale n. 523 del 18 dicembre 1997, secondo una disposizione che crea per alcuni versi una confusione, una anomalia evidente, tra funzioni dell'organo controllato e quelle del soggetto controllore, come è stato evidenziato anche nel corso dell'audizione del presidente dell'IPOST, dottor Giovanni Ialongo (seduta del 10 luglio 2002).

Le audizioni dei vari organi hanno evidenziato anche un numero eccessivo dei componenti dei consigli di indirizzo e vigilanza, in alcuni casi addirittura ventiquattro (INPS, INPDAP e INAIL), mentre in altri sempre comunque superiore a 10 (IPSEMA e IPOST).

4.2 *Le prospettive di miglioramento del sistema.*

È stata considerata, quindi, anche l'opportunità, se non di una rivisitazione del sistema duale, almeno di una riduzione del numero dei componenti dei consigli di indirizzo e vigilanza, anche in considerazione delle funzioni ad esso spettanti che sono esclusivamente di indirizzo politico-strategico e di vigilanza rispetto all'attuazione degli indirizzi definiti dall'organo di amministrazione.

In un contesto coordinato tra le funzioni dell'organo di amministrazione e quelle del soggetto di indirizzo e vigilanza,

nel corso dell'indagine è emersa altresì l'opportunità di prevedere l'obbligo dell'organo di amministrazione di motivare l'eventuale mancato rispetto delle delibere del consiglio di indirizzo e vigilanza. In ogni caso, è stata richiesta una puntuale regolamentazione che, diversamente dalla normativa attualmente vigente, consenta interventi specifici dei consigli di indirizzo e vigilanza nei confronti dell'organo di gestione in caso di mancato rispetto degli indirizzi dettati.

Qualora si persegua, invece, l'obiettivo di superare il sistema duale attualmente vigente con la costituzione di un presidente ed un direttore generale con funzioni di amministratore delegato, si è posta l'alternativa tra due soluzioni. Da un lato, la costituzione di un consiglio di amministrazione anche con poteri gestionali, che presenterebbe per alcuni aspetti profili di contrasto con l'autonomia della dirigenza. Dall'altro, la costituzione di un organo con poteri di indirizzo e di vigilanza nelle scelte strategiche degli enti, demandando la loro gestione ed attuazione alla dirigenza e mantenendo poteri di verifica sui risultati raggiunti. È stato evidenziato in particolare da alcuni rappresentanti dei consigli di indirizzo e vigilanza che tale consiglio, denominato di primo polo nel modello organizzativo duale, avrebbe poteri incisivi e definiti riguardanti l'individuazione degli indirizzi politico-amministrativi, e sarebbe coerente con la scelta di attribuire alla dirigenza le responsabilità ed i compiti della gestione. Si è quindi ipotizzata la figura di un presidente, di un vicepresidente, e la costituzione di un comitato di presidenza, del quale farebbe parte il direttore generale con funzioni di amministratore delegato, che potrebbe svolgere un'attività di coordinamento tra la volontà del consiglio e la gestione burocratica.

Una proposta ulteriore è emersa nel corso dell'audizione del presidente del consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS, dottor Aldo Smolizza (seduta del 27 giugno 2002), in cui è stata altresì prospettata una semplificazione del sistema duale, attraverso la creazione di un unico organo

collegiale (consiglio) con funzioni di indirizzo e di vigilanza e con potere regolamentare, la cui presidenza dovrebbe costituire la rappresentanza politica dell'ente. In tale consiglio, dovrebbero trovare posto — in pari misura numerica — da una parte le rappresentanze delle parti sociali, sia datoriali che dei lavoratori, e dall'altra i rappresentanti dei ministeri vigilanti, nonché i soggetti nominati direttamente dal Governo. La funzione gestionale, attualmente in capo a tre organi (presidente, consiglio di amministrazione e direttore generale), dovrebbe essere attribuita in questo modello ad un organo monocratico (amministratore delegato ovvero direttore generale) a cui assegnare la rappresentanza legale dell'ente.

L'esigenza di una netta distinzione tra rappresentanza politica e legale gestionale, affidata rispettivamente ai due organi, con il superamento dell'attuale figura del presidente, è stata evidenziata anche nel corso delle audizioni del presidente del consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL, dottor Paolo Lucchesi (seduta del 3 luglio 2002). In tale occasione si è evidenziato come il vero difetto dell'attuale sistema duale risieda nel fatto che non esistono norme che disciplinano i rapporti tra gli organi, soprattutto in riferimento all'assenza di una norma che obblighi gli organi di gestione ad eseguire quanto deciso dal consiglio di indirizzo e vigilanza. La riduzione abbastanza consistente del numero dei componenti degli organi; la razionalizzazione dei controlli e dei relativi livelli in applicazione del decreto legislativo n. 286 del 30 luglio 1999; una reale autonomia finanziaria, amministrativa, gestionale con attribuzione di potestà regolamentari, sono state le esigenze logiche indicate per tale separazione.

5. *Il miglioramento dell'organizzazione amministrativa degli enti pubblici previdenziali.*

Particolare attenzione è stata dedicata dalla Commissione all'analisi dei profili concernenti l'efficienza dei sistemi di or-

ganizzazione interna, sia in riferimento ad una informatizzazione dei dati, sia circa il conferimento all'esterno di funzioni interne, come quella legale.

5.1 *L'intensificazione nell'uso delle tecnologie informatiche.*

La necessità di un potenziamento dei sistemi informatici per la gestione dei dati previdenziali e assistenziali è stata sollevata frequentemente nel corso delle audizioni.

Una situazione di particolare criticità è stata ravvisata per l'INPDAP. Nel corso dell'audizione del presidente di quell'istituto, dottor Rocco Familiari, e del direttore generale, dottor Andrea Simi (seduta del 5 giugno 2002), si è evidenziato come il medesimo ente — pur essendo stato definito dall'autorità per l'informatica della pubblica amministrazione (AIPA) l'ente più avanzato nella realizzazione della RUPA (la rete unificata della pubblica amministrazione) ed essendo, dal punto di vista della dotazione di *hardware* e di procedure informatiche abbastanza progredito con un livello conforme a quello dell'INPS o dell'INAIL —, non disponga di una adeguata banca dati per la ricostruzione delle carriere e dei percorsi contributivi degli iscritti ai fini della erogazione della prestazione. Tale difficoltà, che deriva da una oggettiva difficoltà da parte dell'INPDAP ad ottenere i dati e le informazioni relative alla ricostruzione delle carriere lavorative degli iscritti da parte delle amministrazioni di provenienza, ha spinto l'ente ad assumere l'iniziativa di richiedere al Ministero dell'economia e delle finanze la predisposizione di una apposita norma di legge che preveda un unico referente amministrativo gestore delle posizioni sia giuridiche che economiche del personale statale, inteso a facilitare i rapporti con l'ente, sia per la parte economica che giuridica.

Le tematiche inerenti i processi di innovazione tecnologica degli enti di previdenza, in particolare di INPS, INPDAP e INAIL, sono state affrontate anche nel corso dell'audizione del Ministro per l'in-

novazione e le tecnologie, Lucio Stanca (seduta del 7 maggio 2002). In tale occasione, il Ministro Stanca ha ricordato che i tre enti citati rappresentano, rispetto al totale degli enti previdenziali, il 97 per cento delle prestazioni erogate; il 94 per cento della spesa per l'informatica, ed utilizzano il 98 per cento del personale addetto al settore informatico. È stato sottolineato, in particolare nel corso di quell'audizione, come l'architettura organizzativa dei sistemi informativi di questi tre enti possa considerarsi sostanzialmente identica e distribuita su tre livelli, in analogia con la struttura sul territorio degli enti stessi: una sede centrale, dove risiedono i grandi elaboratori e gli archivi di interesse nazionale e dove vengono eseguite le elaborazioni massive; le sedi territoriali a livello regionale o provinciale connesse alla sede centrale, i cui sistemi dipartimentali ospitano le applicazioni di uso locale; quindi le sedi operative sul territorio, con un totale di 49.000 posti di lavoro connessi alle sedi territoriali.

Nel corso dell'audizione del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, è stato evidenziato altresì come, nell'illustrazione dei progetti in corso di realizzazione, particolare rilevanza assuma — attraverso la cooperazione applicativa tra INAIL, INPS e le camere di commercio (a cui recentemente si è aggiunto il Ministero dell'economia e delle finanze) — il progetto dei servizi integrati alle imprese, che dovrebbe consentire agli operatori economici di comunicare, una sola volta e a tutti gli enti, i dati che li riguardano, riducendo l'onere burocratico e migliorando la qualità dei dati medesimi. Una certa attesa è assegnata anche al servizio di monitoraggio sugli appalti pubblici, realizzato dall'INAIL in cooperazione con l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, che consenta di seguire l'intera filiera degli appalti pubblici al fine di prevenire e di controllare il lavoro sommerso; la denuncia nominativa assicurati e la denuncia nominativa infortuni, realizzate dall'INAIL in attuazione del decreto legislativo n. 38 del 2000; il

casellario centrale infortuni, istituito presso l'INAIL; il pagamento unificato di rendite INAIL e prestazioni INPS.

L'indagine conoscitiva ha evidenziato quindi come sia in atto da parte del Governo la promozione e la ricerca di una sinergia tra gli enti, pur nel rispetto delle proprie responsabilità e dei propri ruoli, per una maggiore integrazione attraverso interoperabilità e scambi di informazione o integrazione anche di infrastrutture fisiche.

Tale volontà è stata confermata nel corso del seguito dell'audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali Maroni (seduta del 6 novembre 2002) il quale ha ricordato come nell'ambito del disegno di legge delega, atto Camera n. 2145, in materia previdenziale, sia previsto il riordino degli enti pubblici di previdenza attraverso fusione ed incorporazione di enti con finalità o funzioni identiche e una più marcata separazione tra le attività di gestione amministrativa e quelle di indirizzo e vigilanza, secondo i principi già dettati dalla legge n. 144 del 17 maggio 1999.

5.2 Lo svolgimento della funzione legale negli enti previdenziali pubblici.

Nel corso dell'indagine conoscitiva è stato a più riprese evidenziato come l'attività degli enti previdenziali pubblici risulti aggravata dall'enorme carico del contenzioso pendente, con effetti addirittura distorsivi nei confronti della funzione istituzionale di prestazioni previdenziali ed assistenziali.

L'ipotesi della esternalizzazione dei servizi legali della pubblica amministrazione, prevista dallo schema di regolamento di attuazione dell'articolo 29 della Legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002), è stata giudicata in termini negativi da parte del presidente dell'Unione nazionale avvocati enti pubblici (UNAEP), Giuseppe Trippa, nell'ambito della sua audizione del 8 ottobre del 2002, sia per motivi di economicità (risultando

la spesa globale per le avvocature pubbliche inferiore a quella occorrente per il ricorso a liberi professionisti), sia per la maggiore efficienza nella attività di consulenza e di difesa che si ritiene possa essere assicurata dalle Avvocature pubbliche rispetto a quella dei liberi professionisti.

Un giudizio negativo è stato espresso anche sulla scelta effettuata dall'INPS e dall'INAIL di affidare a società di cartolarizzazione esterne la gestione dei crediti, ritenendosi che il costo di una tale operazione (in virtù di alcune inefficienze imputate alle esattorie come ad esempio quella di un mancato rigoroso controllo dei crediti prescritti con conseguente aumento di ricorsi avverso le cartelle esattoriali) non trova beneficio nella anticipazione ottenuta. Con riferimento alla situazione dell'INPS è stata rappresentata l'esigenza di sopperire alle carenze di organico degli avvocati, esigenza manifestata anche da parte dei vertici di quell'istituto nella seduta del 13 febbraio 2003.

Anche le proposte indicate dal presidente della FLEPAR (Federazione legali enti parastatali) nella seduta del 8 ottobre del 2002, hanno riguardato l'istituzione di una avvocatura unica degli enti di previdenza e assistenza, per l'esercizio dell'attività di consulenza, rappresentanza e difesa in giudizio degli enti. È stato infatti affermato che tale disposizione consentirebbe, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato e degli enti, di perseguire il fine di una notevole riduzione dei costi amministrativi, nonché di un miglioramento dei servizi attraverso la razionalizzazione dell'attività legale degli enti, alcuni dei quali a causa delle disfunzioni interne attualmente presenti sono costretti ad avvalersi di studi legali esterni con costi elevati.

6. Il processo di cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

Il problema della cartolarizzazione dei beni immobili di proprietà degli enti previdenziali è stata oggetto di particolare

attenzione da parte della Commissione, che ne ha affrontato i principali aspetti coinvolgenti la gestione contabile dei medesimi enti.

6.1 I dati forniti dai rappresentanti del Governo.

Sempre nel corso dell'audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, onorevole Roberto Maroni del 20 febbraio 2002, è stato evidenziato come la 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, che ha assegnato a quel dicastero la responsabilità per l'attuazione delle politiche immobiliari degli enti previdenziali, coinvolgendo il Ministero del lavoro e delle politiche sociali in un ambito prima esclusivamente riservato al Ministero dell'economia e delle finanze, risulta essere oggi improntata, assai più marcatamente che in passato, all'esigenza di soddisfare primariamente le necessità della finanza pubblica. Si è ritenuto necessario anticipare, mediante procedimento di cartolarizzazione, i proventi attesi da un programma di dismissione, già avanzato nelle sue linee generali e in buona parte già attuato (1.687 milioni di euro, pari ad oltre 3.266 miliardi di lire).

Nel corso dell'audizione del rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, l'onorevole Maria Teresa Armosino (seduta del 9 aprile 2002) è stato confermato che alla dismissione « ordinaria » afferente ad un patrimonio immobiliare di oltre 11 miliardi di euro di valore catastale 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). In riferimento invece alla dismissione « straordinaria » per un valore complessivo « non inferiore a 3.000 miliardi di lire » (circa 1 miliardo 549 milioni di euro), si è intervenuti 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.

Al 21 novembre 2001, in base alle susesposte procedure di alienazione, sono risultate vendute 10.683 unità residenziali agli inquilini, per un importo di oltre 951 milioni di euro, con l'aggiudicazione, in esecuzione di quattro procedimenti d'asta, di 74 fabbricati per un valore di circa 478 milioni di euro. Successivamente a quella data, sono divenute operative le disposizioni recate dal già citato decreto-legge n. 351 del 2001 per la cosiddetta cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico comprendente (per gli aspetti di interesse della Commissione), i patrimoni immobiliari dell'ENPALS, dell'INAIL, dell'INPDAL, dell'INPDAP, dell'INPS, dell'IPOST e dell'IPSEMA. Gli immobili individuati 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 (SCIP), società a responsabilità limitata, e contestualmente riassegnati agli stessi enti con generale mandato di gestione e di rivendita.

L'indagine conoscitiva ha permesso di evidenziare, sotto questo aspetto, che gli atti di gestione del patrimonio immobiliare si sostanziano in un contratto tra l'ente previdenziale e la SCIP che, in sintesi, ha delegato all'ente stesso tutte le incombenze relative all'amministrazione del bene (ad esempio la riscossione degli affitti e i carichi di manutenzione). Il contratto, contestualmente, ha recato 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 25 settembre 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.

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. Si è quindi evidenziato, che il ricavo netto finale di tale operazione sarà versato agli enti come prezzo totale della vendita. Nel frattempo, salvo nuovi decreti di trasferimento di altre proprietà alla società veicolo, è rimasto 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.

Alla data del 28 febbraio 2002, secondo i dati forniti dal sottosegretario per l'economia e le finanze, onorevole Maria Teresa Armosino, su un totale di 26.157 unità immobiliari inserite nell'operazione di cartolarizzazione, quelle vendute sono risultate 2.837, per un controvalore pari a circa 200 milioni di euro.

6.2 Le indicazioni fornite dall'Osservatorio sul patrimonio immobiliare.

Nel corso dell'audizione del coordinatore dell'Osservatorio sul patrimonio immobiliare pubblico, professor Gualtiero Tamburini (seduta del 17 luglio 2002), è stato evidenziato che dal momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 104 del 16 febbraio 1996, concernente la dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, si è cercato di intervenire sulla materia delle dismissioni degli enti previdenziali, attraverso uno strumento normativo di programmazione per risolvere una situazione di totale disordine delle gestioni immobiliari degli enti previdenziali: gli

immobili residui degli enti previdenziali interessati dalla seconda fase di cartolarizzazione sono stati 54.000 ad uso abitazione, oltre a diverse decine di migliaia di metri quadrati di superfici di immobili non residenziali; la fase di cartolarizzazione successiva ha riguardato invece un numero leggermente inferiore alle 25 mila abitazioni.

Secondo il coordinatore dell'Osservatorio, professore Tamburini, in ogni caso i fondi immobiliari previsti dal decreto legislativo n. 104 del 1996 sarebbero uno strumento che si adatta bene alle dimissioni del settore pubblico, consentendo di creare valore e lasciando che i benefici vadano in capo all'ente, qualora intenda usufruirne. La legislazione sui fondi immobiliari consente infatti al soggetto che apporta gli immobili di detenere il 40 per cento delle quote, con la possibilità che il 40 per cento delle eventuali rivalutazioni tornino nelle casse del soggetto apportante. La scelta di mettere gli immobili in una struttura specializzata, cioè la società di gestione del fondo immobiliare costituita da operatori tecnici del settore immobiliare, consentirebbe così di creare maggiore valore.

6.3 Il giudizio negativo espresso dai rappresentanti dei CIV.

È stato d'altro canto espresso da parte dei rappresentanti dei CIV un giudizio negativo sull'attività di cartolarizzazione dei singoli enti, considerata eccessivamente onerosa soprattutto in alcuni casi, come quello dell'INAIL. Proprio in riferimento a quest'ultimo istituto è stata peraltro evidenziata l'incongruità della previsione di depositi infruttiferi delle riserve, aspetto questo rilevato in particolare dai vertici dell'IPOST nel corso della missione effettuata da una delegazione della Commissione presso quell'istituto il 11 giugno 2002.

6.4 La posizione dei rappresentanti dell'ASSOGESTI.

Le problematiche connesse alle modalità di gestione dei patrimoni immobiliari

degli enti previdenziali pubblici sono state oggetto di esame nel corso dell'audizione del Presidente dell'Associazione gestori patrimoni immobiliari (ASSOGESTI), il dottore Cesare Ferrero (seduta del 23 ottobre 2002).

La valutazione espressa riguardo al funzionamento del sistema di gestione del patrimonio degli enti pubblici è stata quella di considerare la intrapresa strada dell'esternalizzazione del servizio di gestione dei patrimoni immobiliari degli enti previdenziali come connesso ad un generale miglioramento nelle prestazioni dei servizi svolti, pur in presenza di un certo indice di conflittualità nel rapporto tra proprietari, gestori ed inquilini, derivante dalla presenza di un patrimonio a prevalente natura residenziale con un canone di locazione agevolato e quindi spostato rispetto ad un corretto rapporto di mercato.

Nel rapporto tra gli enti previdenziali e società di gestione sono stati sottolineati, in particolare, i seguenti aspetti critici:

a) assenza negli enti previdenziali pubblici di una cultura di soggetto proprietario in *outsourcing* dei servizi. Vi è cioè una mancanza di esperienza da parte delle stesse strutture interne (che diventano poi l'interfaccia del gestore) nella gestione dei rapporti con soggetti terzi. L'esperienza pregressa era totalmente diversa, legata alla erogazione in prima persona dei servizi; vi erano, quindi, strutture interne che svolgevano tali adempimenti. Il passaggio da un servizio internalizzato ad uno esternalizzato impone in tal senso una redistribuzione delle competenze professionali necessarie, occorrendo minori professionalità di tipo squisitamente tecnico a fronte di un maggiore impiego di risorse nel campo del controllo e del monitoraggio delle attività di un soggetto terzo;

b) un altro elemento di criticità è stato individuato, sempre in termini di mancanza di esperienza, nei confronti delle società di gestione. Viene infatti rilevato come ci sia stato negli ultimi cinque anni un forte impulso verso l'*outsourcing* dei servizi, ma non molte società avevano

strutture interne adeguate all'erogazione del servizio o professionalità con esperienza ad operare in campo pubblicistico, con particolare riferimento per quanto riguarda appalti, gare e procedure degli enti previdenziali;

c) un altro aspetto rilevato è legato alla direzione intrapresa in tutti i processi di gestione immobiliare. Vi è una forte preoccupazione da parte delle imprese in quanto si osserva un rallentamento significativo di tutti i processi decisionali. Si tratta di un fenomeno fortemente legato ai processi di cartolarizzazione (SCIP 1 e SCIP 2) nonché a un rallentamento delle gare già assegnate e dei servizi già in esecuzione. Viene rilevato un certo « sfilacciamento » all'interno degli enti proprietari riguardo a tutta l'attività relativa al patrimonio immobiliare. In tal senso è stato valutato criticamente il mantenimento, riscontrato nell'esperienza di SCIP 1, in capo agli enti cedenti della responsabilità di ogni attività in campo immobiliare, ritenendosi che una tale impostazione vada contro il dettato delle normative precedenti, che invece stimolavano l'*outsourcing* di questi servizi.

III — LA SITUAZIONE PRESSO LE CASSE PRIVATE.

L'attività conoscitiva svolta ha consentito di approfondire anche le problematiche legate al settore delle Casse private, sia con riguardo a questioni di carattere generale che in ordine a specifiche situazioni.

1. Casse private e gestione della previdenza.

Le problematiche di carattere generale coinvolgenti il « mondo » delle Casse private sono state affrontate con una particolare attenzione, anche in virtù degli aspetti considerati più rilevanti concernenti la totalizzazione periodi di iscrizio-

zione; la gestione della indennità di maternità; la previsione di sistemi di contribuzione integrativa.

L'illustrazione di alcune tra le esigenze considerate prioritarie nel settore previdenziale degli ordini professionali si è avuta in modo particolare in occasione dell'audizione del presidente dell'Associazione degli enti previdenziali privati (AdEPP), avvocato Maurizio de Tilla, e dei rappresentanti delle Casse private ad essa aderenti (seduta del 24 luglio 2002). A questa è seguito un ulteriore approfondimento — ritenuto necessario anche in virtù dello stato di avanzamento dell'esame presso la Camera dei deputati del disegno di legge C. 2145 in materia di riforma del sistema previdenziale e di riordino degli enti di previdenza e assistenza obbligatoria — con lo svolgimento dell'audizione di rappresentanti dell'EPPI (Ente di Previdenza dei Periti Industriali), dell'EPAP (Ente di Previdenza e assistenza degli attuari, dei chimici, dei dottori agronomi, dei dottori forestali e dei geologi), della Cassa Geometri e dell'ENPA CL (Ente nazionale di previdenza ed assistenza Consulenti del Lavoro).

1.1 Totalizzazione dei periodi di iscrizione e contribuzione.

Nel corso delle audizioni indicate, è emerso come la mobilità professionale dei lavoratori, rappresentando una tendenza irreversibile del mercato del lavoro, abbia imposto l'adozione di misure volte alla salvaguardia del diritto a trattamenti pensionistici adeguati per quei lavoratori che maturino posizioni contributive presso gestioni previdenziali diverse.

In tal senso, è stata manifestata da parte dei rappresentanti delle Casse la necessità di introdurre uno strumento alternativo alla ricongiunzione (risultante oltretutto eccessivamente onerosa per il lavoratore) nell'ordinamento previdenziale, anche in ottemperanza alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale (con riferimento alla sentenza n. 61 del 5 marzo 1999, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2

della legge 5 marzo 1990, n. 45 « Norme per la ricongiunzione dei periodi assicurativi ai fini previdenziali per i liberi professionisti », nella parte in cui non prevedono, in favore dell'assicurato che non abbia maturato il diritto ad un trattamento pensionistico in alcuna delle gestioni nelle quali è, o è stato, iscritto, in alternativa alla ricongiunzione il diritto di avvalersi dei periodi assicurativi pregressi nei limiti e secondo i principi indicati in motivazione).

Tale strumento alternativo viene individuato nel cumulo figurativo e gratuito per il lavoratore di tutti i periodi di iscrizione maturati nelle diverse gestioni previdenziali, la cosiddetta « totalizzazione », in virtù della quale resta a carico di ciascuna gestione — in base al criterio del *pro rata* — la quota di pensione proporzionata all'anzianità contributiva maturata dal lavoratore presso la gestione medesima. Contro il modello di totalizzazione introdotto dall'articolo 71 della legge 388 del 2000, si sono espressi i rappresentanti delle Casse private ritenendo che, in base a tale modello, si troverebbero a pagare prestazioni troppo alte, senza alcuna proporzione rispetto ai contributi versati.

È stata quindi rappresentata l'aspettativa a che lo strumento della totalizzazione trovi nuove soluzioni normative da parte del legislatore, compatibili con la spiccata diversità di impianto dei vari regimi, con particolare riferimento ai sistemi di calcolo delle prestazioni, tenendo conto, in particolare, della peculiarità delle casse private che non si avvalgono di finanziamenti pubblici.

In tal senso, è stata rappresentata la scelta di ricondurre il sistema di calcolo, per tutti quei soggetti che non vogliono accedere alla ricongiunzione dei periodi assicurativi, a quello della legge n. 335 del 8 agosto 1995, concernente il sistema contributivo, per evitare le conseguenze eccessivamente onerose che la totalizzazione realizzata con ciascuno dei sistemi tipici delle varie gestioni comporterebbe. L'introduzione di un potere regolamentare che permetta alle singole casse l'adattamento del sistema contributivo

alla realtà specifica della propria categoria è stato considerato particolarmente significativo per il raggiungimento dell'obiettivo di rendere concretamente possibile la salvaguardia degli equilibri finanziari.

1.2 La posizione del rappresentante del Governo in tema di totalizzazione.

In tema di totalizzazione la posizione del Governo è stata espressa dal sottosegretario al Lavoro e alle politiche sociali, professore Alberto Brambilla, il quale ha ricordato l'esistenza di un gruppo di lavoro in cui sono rappresentati le Casse di previdenza privata, i sindacati dei professionisti e le organizzazioni che tutelano gli interessi di chi ha spezzoni contributivi, a cui è affidato il compito di trovare una soluzione praticabile tra chi propone il metodo contributivo e chi sostiene l'utilizzo delle regole valide nelle singole gestioni.

L'emanazione da parte del ministero del Lavoro dell'eventuale regolamento sulla totalizzazione in base all'articolo 71 della legge 388 del 2000, che ne circoscriverebbe l'applicazione ai soggetti che non hanno maturato in nessuna delle gestioni di iscrizione il diritto alla pensione, potrebbe escludere gli iscritti alle gestioni « contributive », le Casse professionali di nuova istituzione (dai periti industriali ai geologi) e i collaboratori coordinati e continuativi. In questi casi bastano, infatti, cinque anni di versamenti per ottenere la pensione.

1.3 Modifiche in tema di indennità di maternità.

Si è trattato di un altro aspetto emerso soprattutto in riferimento ai liberi professionisti. In particolare, i rappresentati delle casse private hanno evidenziato come manchi la fissazione di un tetto massimo all'indennità da corrispondere alla libera professionista, mentre esiste la previsione di un importo minimo. Si è ritenuto opportuno correggere, altresì, l'indicazione dell'anno di riferimento per l'indennità al

secondo antecedente a quello della domanda, per evitare che ci possa essere la possibilità per la professionista di procedere a speculazioni o vantaggi economici, anticipando la domanda o preconstituendo un dato non corrispondente alla propria realtà professionale. I rappresentanti delle casse private riterrebbero preferibile in tal senso un collegamento tra il reddito di riferimento utile per il calcolo dell'indennità e il periodo in cui si è verificato l'evento e non quello di presentazione della domanda.

1.4 Il regime previdenziale dei compensi dell'attività di sindaco e di amministratore di enti o società.

La questione concerne il regime previdenziale nel caso in cui l'amministratore o il sindaco sia un professionista iscritto ad un albo professionale e ad una Cassa previdenziale privata. Nel corso dell'audizione del presidente dell'AdEPP e dei rappresentanti delle casse private (seduta del 24 luglio 2002), è stata ritenuta non condivisibile la pretesa di assoggettare al regime proprio del lavoro parasubordinato l'attività di revisore o di amministratore svolta da un professionista, riconducibile all'oggetto dell'arte o della professione svolta in via principale. In particolare, si è ritenuto non coerente con il sistema vigente e le peculiarità dei rispettivi regimi previdenziali, l'equiparazione, anche ai fini previdenziali, di alcune attività autonome che meglio possono rientrare nello schema di lavoro subordinato (come i procacciatori d'affari di agenzie assicurative o immobiliari, e così via) con quelle che tipicamente riguardano la sfera professionale, sia pure in senso lato, e si sviluppano nell'ambito della medesima (come amministratori e sindaci di società o enti, partecipanti a collegi e commissioni, e così via). In tal senso, è stato espresso il convincimento per cui l'assoggettamento ad un'unica contribuzione previdenziale presso la Cassa professionale di riferimento di tutti i redditi lavorativi dei professionisti apparirebbe come la soluzione più coerente.

1.5 Eliminazione della doppia tassazione a carico delle Casse professionali.

Nel corso dell'indagine conoscitiva i rappresentanti delle Casse di previdenza private hanno manifestato l'opportunità di una riforma della vigente normativa fiscale, eliminando l'attuale equiparazione tra Casse professionali e persone fisiche sul piano della tassazione, riducendo altresì il peso del prelievo fiscale a loro carico tenendo conto dello specifico fine previdenziale perseguito. È stata quindi auspicata l'eliminazione della doppia tassazione (a carico del pensionato e a carico delle casse) che giunge fino al 50 per cento del reddito da pensione. L'ipotesi prospettata, in questo caso, è quella (ribadita successivamente anche dal sottosegretario per il lavoro e le politiche sociali Alberto Brambilla nel corso della sua audizione del 7 novembre 2002) di equiparare in modo sostanziale il regime fiscale a quello dei fondi-pensione, in linea con le regole vigenti in tutti i paesi dell'Unione europea e degli USA.

1.6 Interventi per la gestione di una previdenza integrativa e di un fondo sanitario.

Nel corso dell'audizione dei rappresentanti dell'AdEPP è stata quindi auspicata la possibilità per le Casse di previdenza private di gestire direttamente i fondi della previdenza complementare. È stato espresso in questo senso il convincimento della necessità di una normativa generale, valida per tutte le casse private, idonea ad evitare differenziazioni inutili. In tal senso è stato espresso il convincimento per cui un grande polo di previdenza integrativa che riguardi un milione seicentomila professionisti, complessivamente gli iscritti alle casse private, rappresenterebbe lo strumento per una previdenza integrativa molto più forte.

Un esempio di gestione della pensione integrativa è stato evidenziato durante l'audizione dei vertici dell'ENASARCO (seduta del 18 settembre 2002), l'ente nazionale di previdenza degli agenti e dei rap-

presentanti di commercio, il primo esempio di pensione integrativa realizzata in Italia.

L'ENASARCO conta circa quattrocen- tomila iscritti, dei quali almeno centomila, secondo uno studio recente, sono silenti; gli assicurati che pagano sono intorno a 250 mila mentre i pensionati sono circa centomila. Pur in presenza di un *trend* di iscritti attuale moderatamente positivo, ciò che preoccupa è quale sarà il numero, la misura, la qualità e il tipo di attività svolta dagli agenti e dai rappresentanti di commercio con l'avvento e consolidamento dell'*e-commerce* nella struttura della distribuzione, dovendo porsi il problema dell'incidenza che tale fenomeno potrà avere sui bilanci previdenziali.

Il sistema dell'ente ripartisce l'onere della contribuzione, complessivamente dell'11,50 per cento, a metà tra case mandanti e agenti di commercio, con una contribuzione a giudizio degli auditi non sufficiente, in base alle previsioni contenute nel bilancio tecnico e non relativamente alla situazione attuale. Si riterrebbe auspicabile infatti un incremento dell'1,50 per cento, congiuntamente ad una modifica delle prestazioni relativamente alle « finestre » che consentono una anticipazione, ritenuta eccessivamente generosa, della pensione di vecchiaia.

Particolare attenzione è stata riconosciuta altresì all'ENPAIA, Ente nazionale di previdenza e assistenza per gli impiegati in agricoltura, in riferimento all'esperienza conseguita dall'ente nella gestione amministrativa di un fondo pensione complementare, il Filcoop. L'auspicio espresso dai vertici dell'ente nella seduta del 19 settembre 2002 è stato quello di un diretto coinvolgimento dell'istituto nella gestione e sviluppo della previdenza complementare di tutto il comparto riguardante il settore agricolo, individuandosi la soluzione normativa nella possibilità di prevedere, d'intesa con le parti sociali, la destinazione del trattamento di fine rapporto alla previdenza complementare anche nel caso in cui esso, in virtù di obblighi di legge (come è il caso dell'Enpaia), sia accantonato presso un ente previdenziale.

In generale, in ogni caso, è emerso il convincimento dei rappresentanti delle Casse private per cui, se vi sono detrazioni fiscali per l'assistenza sanitaria, se vi è la possibilità di costituire dei fondi sanitari, anche le casse private intenderebbero utilizzare tale possibilità, in modo che ciascuna di esse o tutte insieme possano costituire un polo sanitario. Un esempio è fornito dall'iniziativa che riunisce alcune casse in una fondazione, la quale è presieduta dal presidente degli psicologi Houllis, allo scopo di cominciare a creare e a promuovere un polo sanitario (che funga anche da terzo pilastro), per soddisfare le esigenze delle casse.

1.7 Analisi di medio-lungo periodo e profili specifici di alcune Casse.

In prospettiva di medio e lungo periodo, è stata rappresentata la necessità di definire i problemi conseguenti in modo coerente con le esigenze delle singole casse. Si è cioè ritenuto opportuno non realizzare l'allungamento dei periodi attuariali, ma procedere attraverso un percorso graduale che tenga conto delle peculiarità dei singoli enti, in maniera tale da allungare le proiezioni in relazione alla detassazione, eliminando il sistema di una doppia tassazione.

Un elemento di criticità di medio periodo è stato ravvisato dal Presidente dell'INPGI Cescutti e dal direttore generale del medesimo istituto Tortora (seduta del 16 ottobre 2002) con particolare riferimento all'istituto dei prepensionamenti, ai sensi della disciplina recata dalla legge 5 agosto 1981, n. 416 « Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria », in virtù della quale l'ente è tenuto a provvedere all'onere finanziario della cassa integrazione guadagni e dei prepensionamenti degli appartenenti alla categoria senza ricevere alcun introito o contributo specifico e con una conseguente totale incidenza sul monte contributivo versato dagli iscritti. Ciò porterebbe ad un'incidenza per 32 miliardi di vecchie lire per il 2001 (pari al 7,15 rispetto alla spesa totale), nonché di 399 miliardi per il periodo dal 1981 al 2001.

In tal senso, è stato rappresentato da parte dei vertici dell'INPGI come tale anomalia, laddove non dovesse trovare una adeguata soluzione legislativa, potrebbe rappresentare un fattore di instabilità finanziaria nel medio periodo, con la necessità di esercitare un maggiore controllo e una maggiore verifica sullo stato di crisi richiesto dai gruppi editoriali.

Nel corso dell'audizione dei rappresentanti delle casse private, è stata infine evidenziata l'opportunità di chiarire che, in conseguenza della privatizzazione dell'Ente nazionale per la previdenza e assistenza dei farmacisti e in forza dell'autonomia ad esso riconosciuta dal decreto legislativo n. 509 del 1994, il medesimo ente non rientrerebbe più nei programmi di cartolarizzazione avviati ai sensi del decreto-legge n. 201 del 2001, sopra ricordato, che ha modificato la disciplina contenuta nel decreto legislativo n. 104 del 1996.

1.8 Emanazione di un testo unico di riordino della materia previdenziale degli enti previdenziali privati.

La proposta di un testo unico di riordino della materia previdenziale degli enti previdenziali privati è stata formulata dal Presidente dell'ENPACL, l'ente di previdenza dei consulenti del lavoro, dottor Miceli nella seduta del 4 febbraio 2003.

Si è rilevato in tale sede come una previsione di questo tipo sia presente, in virtù delle integrazioni apportate nel corso dell'esame presso la Commissione lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati, nel disegno di legge delega C. 2145 in materia previdenziale.

È stato altresì sottolineato come, pur in presenza di un aumento della platea contributiva, il peso specifico delle nuove entrate stia diminuendo per quanto riguarda la redditività. Ciò in virtù dell'intensificarsi del fenomeno dei collaboratori coordinati e continuativi e quello delle collaborazioni autonome, pur rilevandosi come spesso tali figure vengano utilizzate per mascherare contratti di lavoro subordinato a tutti gli effetti. Di fronte al

fenomeno in costante crescita dei lavoratori cosiddetti « atipici » la preoccupazione espressa da alcuni componenti della Commissione risiede nell'entità della attuale aliquota contributiva, inferiore al 15 per cento, e dei periodi di contribuzione inferiori all'anno. Si auspica in tal senso un elevamento dell'aliquota contributiva, congiuntamente ad una accelerazione del periodo entro cui portare al 19 per cento l'aliquota massima, attualmente previsto per il 2014.

IV — LA RIFORMA DEL SISTEMA PENSIONISTICO.

Nell'ambito dello svolgimento dell'indagine conoscitiva la Commissione — pur ponendo attenzione a non invadere le competenze proprie degli altri organi parlamentari e del Governo nella materia — ha avuto modo di acquisire elementi conoscitivi anche in ordine alle prospettive di riforma dello stato sociale e del sistema pensionistico in particolare. L'approfondimento di tale aspetto, oltre a rappresentare per la Commissione una base di conoscenza indispensabile per un migliore esercizio della sua funzione di vigilanza (esplicandosi questa anche « sull'operatività delle leggi in materia previdenziale e sulla coerenza del sistema con le linee di sviluppo dell'economia nazionale »), ha voluto rappresentare un contributo al dibattito attualmente in corso e che investe settori istituzionali sia in ambito nazionale (con l'esame da parte del Parlamento del disegno di legge C. 2145, di delega al Governo in materia previdenziale, misure di sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e riordino degli enti di previdenza e assistenza obbligatoria), che in ambito europeo dove, dopo l'avvenuta discussione avutasi in seno alla riunione congiunta delle commissioni delle politiche sociali ed economiche della U.E. del 23 e 24 ottobre 2002 dei « Rapporti sulle strategie nazionali per i futuri sistemi pensionistici » presentati da tutti i Governi dei paesi aderenti all'Unione, è stata presentata il 17 dicembre

2002 (secondo quanto originariamente stabilito nel Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001) l'elaborazione di un unico documento sulle strategie di riforma per l'armonizzazione dei sistemi del *welfare* nei paesi dell'Unione Europea.

Dall'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione sono quindi emersi alcuni profili rilevanti di seguito riportati, anche in conseguenza dell'audizione dei professori Orrù, Franzini e Tranquillo (seduta del 5 febbraio 2003) che hanno assicurato il loro contributo scientifico all'indagine in corso di svolgimento.

1. L'assetto attuale: la riforma contributiva del 1995.

È noto come in Italia si sia reso necessario nel corso dell'ultimo decennio un processo di forte ristrutturazione del sistema pensionistico, indotto da un lato per il consistente aumento della quota di PIL destinata al finanziamento della spesa pensionistica registrato nel nostro Paese negli anni 1980-1992; e dall'altro per la maturata consapevolezza anche da parte del legislatore circa la necessità di un assetto normativo in grado di neutralizzare o limitare significativamente gli effetti dell'invecchiamento demografico sulla sostenibilità macroeconomica del sistema pensionistico obbligatorio.

Più in particolare, gli studi effettuati hanno dimostrato che le cause del deterioramento degli equilibri del sistema pensionistico negli anni Ottanta e nei primi anni Novanta sono da ricercare, in particolare, nella inadeguatezza del quadro normativo-istituzionale, allora vigente, rispetto ai requisiti di sostenibilità finanziaria di un sistema pensionistico a ripartizione, piuttosto che nel processo di invecchiamento relativo ed assoluto della popolazione. È stato infatti dimostrato che l'indice di dipendenza degli anziani tra il 1980 ed il 1993 è aumentato in misura decisamente inferiore rispetto alla spesa pensionistica in termini di PIL e che, viceversa, le variabili demografiche manifesteranno i loro pieni effetti a partire dai prossimi anni.

Sul piano equitativo inoltre il sistema pensionistico italiano si presentava variamente diversificato e presentava l'esigenza di una maggiore omogeneità di trattamento sia sul fronte del finanziamento (aliquote contributive) che su quello dell'erogazione della spesa (calcolo delle prestazioni, requisiti di accesso anagrafici e contributivi, ecc.); è stato altresì rilevato come tali differenze tra i vari regimi pensionistici e, dunque tra le diverse categorie di lavoratori, potessero porre dei dilemmi anche in termini di buon andamento delle diverse variabili macroeconomiche, risultando l'equilibrio finanziario complessivo del sistema fortemente dipendente dalla ricomposizione settoriale dell'occupazione.

Sulla base dell'esistenza di tali elementi distorsivi è stato realizzato il conseguente processo di riforma che — concretizzatosi nel decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 « Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 » (cosiddetta « riforma Amato »), e soprattutto nella Legge 8 agosto 1995, n. 335 « Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare » (« riforma Dini ») — ha riguardato tutti i principali aspetti di regolazione della spesa pensionistica, avendo apportato modifiche ai meccanismi di indicizzazione, ai requisiti di accesso (di anzianità e vecchiaia), alle modalità di calcolo della prestazione.

Gli studi effettuati dal Nucleo di valutazione della Spesa pensionistica hanno dimostrato come l'insieme delle misure adottate permettano di conseguire l'obiettivo di un contenimento della dinamica della spesa sia nel breve che nel medio-lungo periodo. Le prospettive di medio-lungo in particolare presentano un andamento condizionato dalla progressiva entrata a regime del sistema contributivo introdotto dalla legge n. 335 del 1995 (riforma Dini); infatti la gradualità con la quale la norma introduce il passaggio al calcolo contributivo della prestazione pensionistica ne prevede la piena entrata a regime solo per i lavoratori neoassunti al

1° gennaio 1996, mentre per coloro che al 31 dicembre 1995 potevano vantare un'anzianità contributiva inferiore ai 18 anni è stata prevista la liquidazione del trattamento secondo lo schema del pro-rata (la quota di pensione relativa alle anzianità maturate antecedentemente il 31/12/95 è computata con il metodo retributivo); infine nei confronti di coloro che alla predetta data erano in possesso di anzianità contributive superiori a 18 anni il calcolo della pensione è stato effettuato applicando integralmente il più vantaggioso metodo retributivo, sulla base delle innovazioni restrittive introdotte dalla riforma Amato, essendosi con questa ampliato il riferimento alle retribuzioni dell'intera vita lavorativa per il calcolo della prestazione pensionistica.

Nell'ambito della legge Dini è stata altresì prevista l'abolizione del pensionamento di anzianità, con introduzione del principio della «uscita flessibile» dalla vita lavorativa tra i 57 e i 65 anni. Anche a questo proposito è stata prevista una fase transitoria, diversamente articolata per le varie categorie di lavoratori interessati (privati, pubblici, autonomi).

L'introduzione del metodo contributivo in sostituzione di quello retributivo — attuando il diretto collegamento tra contributi versati e montante accumulato nonché tra rendita pensionistica ed età anagrafica — ha consentito il risultato di garantire rendimenti pensionistici sostenibili e di prevedere principi di equità nel calcolo dei medesimi fra soggetti con differenti velocità di carriere e differenti età al pensionamento. Infatti, la pensione è calcolata moltiplicando il montante contributivo per un coefficiente di trasformazione (calcolato sulla base del periodo medio di godimento della prestazione) differenziato per età. La riforma Dini ha altresì previsto, al fine di adeguare il calcolo dei trattamenti di nuova decorrenza alle evoluzioni future delle variabili macroeconomiche e demografiche, la revisione a cadenza decennale dei coefficienti di trasformazione. L'introduzione del sistema contributivo si basa, quindi, su uno schema di «capitalizzazione simula-

ta» mentre il finanziamento del sistema pensionistico obbligatorio rimane a ripartizione tramite l'applicazione di aliquote contributive pari a circa il 33 per cento per i lavoratori dipendenti ed a circa il 16 per cento per i lavoratori autonomi, progressivamente elevate al 19 per cento.

2. *L'accelerazione dei tempi di messa a regime della riforma Dini.*

La legge n. 335 del 1995 ha previsto per la sua piena operatività una fase transitoria, diversamente articolata ai vari aspetti, e la cui lunghezza è stata considerata come il principale limite della riforma, anche in relazione alle prospettive demografiche che per i decenni a venire evidenziano un forte aumento dell'indice di dipendenza degli anziani (tendenza comune alla maggior parte dei paesi sviluppati) da ascrivere, in parte, ad ulteriori incrementi della speranza di vita, ma, in misura decisamente superiore, al crollo della popolazione attiva conseguente alla contrazione delle nascite verificatesi negli ultimi 20-25 anni.

Un primo intervento di accelerazione dei tempi di messa a regime della riforma è stato realizzato con l'articolo 59 della legge 27 dicembre 1997 n. 449, «Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica», in particolare per quanto riguarda: l'armonizzazione delle forme previdenziali sostitutive ed integrative con la disciplina prevista per l'assicurazione generale obbligatoria (AGO), con riferimento alle aliquote di rendimento, agli aumenti dei periodi di servizio, ai requisiti e alla decorrenza per la corresponsione di prestazioni integrative, all'età pensionabile; l'equiparazione dei dipendenti pubblici e di quelli privati in ordine ai requisiti anagrafici e contributivi previsti per il pensionamento di anzianità, con anticipo dei tempi di andata a regime della riforma Dini, fatte salve le posizioni di alcune categorie di lavoratori dipendenti (pubblici e privati) da individuare con successivi provvedimenti, in riferimento alla gravosità del lavoro svolto ed alla precocità di

inizio dell'attività lavorativa; l'aumento progressivo delle aliquote contributive per i lavoratori autonomi.

3. *Le raccomandazioni dell'Unione europea.*

Vari Organismi internazionali hanno evidenziato la necessità di intervenire sul fronte delle prestazioni previdenziali per contrastare ulteriormente gli effetti dell'invecchiamento demografico. A tal proposito si ricorda che nel Rapporto del 6 novembre 2000 del Consiglio Ecofin sull'impatto dell'invecchiamento della popolazione sui sistemi pensionistici pubblici dei Paesi europei, al fine di controllare la crescita della spesa pensionistica in rapporto al Pil e compensare gli effetti sul debito pubblico sono stati raccomandati come principali strumenti:

a) rendere più restrittivi alcuni parametri caratteristici del sistema pensionistico come i requisiti di accesso, il sistema di calcolo e di indicizzazione delle pensioni. In particolare le riforme dovrebbero avere come scopo principale quello di aumentare l'età media al pensionamento soprattutto negli schemi di ritiro anticipato. Si rileva come in tal modo sarebbe possibile ridimensionare il trend della spesa pensionistica senza ridurre gli standard di vita;

b) adottare misure finalizzate a migliorare i tassi di partecipazione al mercato del lavoro, specialmente tra le donne, nella convinzione che una più alta partecipazione aiuterebbe a ridurre il debito e la necessità di severi tagli alle spese o di più alte aliquote fiscali;

c) sviluppare misure per migliorare la partecipazione dei lavoratori anziani nel mercato del lavoro. Ciò aiuterebbe anche i bilanci pubblici sia sul versante delle entrate che su quello delle spese (minori spese per pensioni e disoccupazione).

In un più ampio contesto, le linee di convergenza per un comune modello di welfare « europeo » — anche sulla scorta

delle risultanze emerse dalla riunione congiunta delle commissioni delle politiche sociali ed economiche della U.E. del 23 e 24 ottobre 2002 — risultano individuabili nelle seguenti direttrici:

ristrutturazione dei sistemi pensionistici obbligatori, attraverso l'introduzione di correttivi strutturali volti a contrastare efficacemente le prospettive demografiche di invecchiamento della popolazione (è stato rilevato a tal proposito come nell'ambito dei paesi dell'Unione europea solo la Grecia e la Spagna attendono uno scoppio ritardato del fenomeno cosiddetto baby-boom);

adozione di misure finanziarie atte a sviluppare le quote di secondo e terzo « pilastro » della previdenza complementare, alla ricerca di una maggiore efficienza nell'allocazione delle risorse;

riforma dei meccanismi di finanziamento della protezione sociale, al fine di renderla meno onerosa nei confronti del mercato occupazionale, ed in particolare lo sforzo di ridurre le imposte e gli oneri sociali sul lavoro, per non disincentivare l'offerta di nuovi posti.

4. *La finanziaria per il 2002 e il disegno di legge delega in materia previdenziale.*

Nel corso dell'indagine conoscitiva, la Commissione ha, come più volte ricordato, tenuto in debito conto i processi riformatori in atto in Parlamento. Dopo la verifica sui risultati della legge 335, il Governo ha emanato infatti due disegni di legge in materia previdenziale: il primo concernente l'aumento delle pensioni minime ed il secondo relativo ad un più completo disegno di legge delega di riforma del sistema previdenziale.

La prima misura è stata attuata attraverso l'articolo 38 della legge n. 448 del 28 dicembre 2001, legge finanziaria per il 2002, che ha stabilito dal 1° gennaio di quell'anno l'incremento fino a 516,46 euro delle pensioni inferiori a tale importo, attraverso l'aumento delle maggiorazioni

sociali dei trattamenti pensionistici. Il riconoscimento della maggiorazione è stato subordinato alla presenza congiunta di due condizioni, l'una legata all'età anagrafica e l'altra connessa ai livelli di reddito. L'aumento ha interessato anche le pensioni a favore degli invalidi civili, ciechi e sordomuti e le pensioni d'inabilità (invalidità al 100 per cento). Si è trattato di una misura per cui è prevista una spesa di circa due milioni di euro annui, da considerarsi « chiaramente assistenziale », così come espressamente dichiarato dal professor Massimo Paci nel corso della sua audizione del 17 aprile 2002. In virtù di ciò non dovrebbe essere considerata nella dinamica futura della spesa pensionistica.

L'altro provvedimento presentato dal Governo è stato il più volte ricordato disegno di legge C. 2145, recante « Delega al Governo in materia previdenziale, misure di sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e riordino degli enti di previdenza e assistenza obbligatoria ». Il progetto di legge all'esame del Parlamento ha inteso in particolare:

a) certificare il conseguimento del diritto alla pensione di anzianità al momento della maturazione dei requisiti per la pensione stessa;

b) introdurre sistemi d'incentivazione di carattere fiscale e contributivo che rendano conveniente, per i lavoratori che maturino i requisiti per la pensione di anzianità, la continuazione dell'attività lavorativa;

c) liberalizzare l'età pensionabile;

d) eliminare progressivamente il divieto di cumulo tra pensioni e redditi da lavoro;

e) sostenere e favorire lo sviluppo di forme pensionistiche complementari.

Rispetto a quanto prospettato dalla Commissione per la verifica della legge n. 335 nonché da organismi internazionali (si ricorda da ultimo i rilievi espressi da Ecofin nel Documento di approvazione del

programma di stabilità italiano per il periodo 2002-2006 del 21 gennaio 2003), con tale provvedimento il Governo non è intervenuto sulle pensioni di anzianità, ossia sull'età di pensionamento, se non con interventi incentivanti.

Tale volontà è stata confermata nel corso dello svolgimento dell'indagine conoscitiva dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, onorevole Roberto Maroni, il quale nel corso della sua audizione del 6 novembre 2002 ha avuto modo di affermare che l'obiettivo — da perseguire con la riforma — di garantire una prestazione previdenziale adeguata non coincide con il taglio delle pensioni di anzianità. Allo stesso modo non è presente nella proposta di delega la proposta di estensione a tutti i lavoratori del sistema contributivo, ma, per quanto concerne la previdenza obbligatoria, vengono introdotti alcuni correttivi sull'attuale assetto del sistema, principalmente con forme di incentivazione.

Le misure volte a incidere sulla dinamica della spesa pensionistica, si basano su un sistema d'incentivi, di natura contributiva, alla continuazione dell'attività lavorativa dopo il conseguimento del diritto alla pensione, che dovrebbero modificare la propensione al pensionamento e, per tale via, favorire l'innalzamento dell'età anagrafica al collocamento a riposo.

Un terzo settore d'intervento individuabile nella proposta di delega è quello delle entrate contributive e del costo del lavoro. Le norme sono quelle relative all'incremento della contribuzione per i lavoratori coordinati e continuativi, e alla diminuzione sino a 5 punti percentuali di contribuzione per i nuovi assunti nel settore privato (cosiddetta decontribuzione). La diminuzione della contribuzione per i nuovi assunti, come indicato anche nella relazione di accompagnamento al disegno di legge, è volta a ridurre il costo del lavoro, al fine di incentivare nuova occupazione. La disposizione in oggetto è stata infatti inserita nell'ambito delle norme volte a favorire lo sviluppo delle forme di previdenza complementare e dirette al contenimento dei costi per le imprese

connessi alla cessione degli accantonamenti annui al TFR nonché ad incentivare e creare nuova occupazione.

Come più volte emerso nel corso dell'indagine conoscitiva il disegno di legge delega del Governo si fa carico anche di un altro aspetto rilevante, concernente la contribuzione complementare. Nella proposta di delega è presente infatti un ulteriore elemento preparatorio di riforma dell'assetto attuale: il rafforzamento della previdenza complementare inteso come condizione per una successiva diminuzione di quella pubblica obbligatoria, per la quale, peraltro, la premessa è già posta con la diminuzione della aliquota di finanziamento. Il quadro della proposta di delega è, infatti, completato dalle norme in merito alla previdenza complementare e al trattamento di fine rapporto, con disposizioni che intendono perseguire l'obiettivo di favorire e sostenere lo sviluppo di tali forme pensionistiche, in primo luogo attraverso il conferimento obbligatorio del TFR e, in secondo luogo, attraverso una maggior concorrenza tra le diverse forme pensionistiche complementari. La destinazione del TFR ai fondi pensione è subordinata all'assenza di oneri aggiuntivi per le imprese. Il conferimento obbligatorio del TFR finanzierebbe la copertura pensionistica offerta dai nuovi fondi necessaria a compensare una ulteriore riduzione di quella obbligatoria. In questa prospettiva, il mancato effetto della riduzione della contribuzione sulle prestazioni non potrebbe che essere momentaneo e verrebbe meno una volta decollata e consolidata la previdenza complementare.

5. Il dibattito sulle riforme nel corso dell'indagine conoscitiva.

Come detto, nel corso dell'indagine conoscitiva le problematiche attinenti al sistema previdenziale ed al suo funzionamento sono state variamente trattate, sia in via generale sia focalizzando l'attenzione su alcuni aspetti risultati di particolare interesse per la Commissione, anche in virtù degli input forniti dal conte-

nuto del disegno di legge 2145, il cui esame presso la Commissione lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati, iniziato il 29 gennaio 2002 e al 20 febbraio 2003 all'esame dell'Assemblea di quel ramo del Parlamento, ha avuto un percorso temporale pressoché parallelo allo svolgimento dell'indagine conoscitiva.

5.1 Alcuni aspetti emersi nel corso delle audizioni.

Il professor Massimo Paci, audito dalla Commissione nella veste di Presidente dell'INPS nella seduta del 17 aprile 2002, ha rilevato come il vero elemento problematico strutturale dei sistemi pensionistici attuali sia quello della scarsa sostenibilità finanziaria, indotta per un verso dal noto processo di invecchiamento della popolazione, per l'altro da una certa restrizione della base contributiva — a causa della crescente flessibilità del mondo del lavoro — rispetto al passato. Non vi sarebbe, quindi, soltanto un problema di migliore distinzione, anche contabile, di ciò che è assistenziale — e quindi pertiene ad un finanziamento che deriva direttamente dallo Stato ed è di origine fiscale — da ciò che è previdenziale. Vi è altresì anche un problema di fondo di carattere strutturale rispetto al quale deve esserci da parte dei Governi una presa d'atto sulla necessità di un finanziamento del sistema pensionistico di origine fiscale « chiaro, manifesto e razionale », da attuarsi attraverso la trasformazione di tali principi generali in legislazione concreta (ricordandosi a tal proposito che la maggiorazione delle pensioni minime è stata attuata ricorrendo a un finanziamento di origine fiscale).

Anche una piena entrata a regime del nuovo sistema previdenziale, attuato con la legge n. 335 del 1995, avrebbe posto un problema di finanziamento della previdenza. Con il sistema contributivo — pur considerandolo una grossa conquista per il sistema previdenziale italiano — si apre il problema di quanti non riescano ad avere una carriera contributiva adeguata per ottenere un trattamento pensionistico sufficiente, né abbiano i mezzi per permet-

tersi una forma di previdenza complementare. Analogamente, si pone un problema anche per quanti, come i parasubordinati, abbiano un'aliquota contributiva così bassa che, a regime, avranno un trattamento pensionistico modesto. Si tratta, quindi di contemperare la piena affermazione della legge n. 335 del 1995 — ovvero del principio contributivo — con le esigenze di quanti non riescano a stare sul mercato e ad ottenere una carriera contributiva adeguata e per i quali si rende necessario l'intervento dello Stato. L'estensione pro-quota del sistema contributivo a tutti potrebbe rappresentare in tal senso un incentivo per convincere i soggetti a prolungare la loro attività lavorativa, attraverso un aumento dei contributi versati e quindi del futuro trattamento pensionistico.

5.2 *Il tema della riduzione degli oneri sociali.*

Particolare attenzione è stata rivolta dalla Commissione, nell'ambito delle misure previste nel disegno di legge 2145 di delega al Governo in materia previdenziale, al tema della riduzione degli oneri sociali — prevista per i lavoratori del settore privato —, indicata sino a 5 punti percentuali dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro in relazione alle nuove assunzioni con contratto a tempo indeterminato (decontribuzione). Il problema delle mancate entrate e della mancata corrispondenza tra contributi e prestazioni è stata peraltro risolta da una « clausola di salvaguardia » (così come definita dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale Roberto Maroni, nel corso dell'audizione del 6 novembre 2000), sotto forma di un emendamento che attribuisce alla finanziaria l'onere di trovare annualmente la copertura.

È stato rilevato (vedi il « Rapporto sullo stato sociale dell'INPDAP per il 2002 », citato nel corso delle audizioni del professore Orrù e del professore Franzini del 5 febbraio 2003) come per tale via si introdurrebbe un cambiamento profondo nel sistema pensionistico, sostituendo di

fatto uno schema di finanziamento basato sul rapporto di lavoro con uno misto, nel quale parte della pensione verrebbe finanziata per via fiscale. L'insieme dei provvedimenti governativi, compreso quello relativo alle pensioni minime può, dunque, far pensare, in prospettiva, a un sistema pensionistico sensibilmente diverso da quello attuale.

Nel rilevare, nel corso dell'audizione del presidente dell'INPDAP Rocco Familiari del 5 giugno 2002, come a fronte di un simile quadro il mantenimento dell'aliquota del 32,25 per cento dei lavoratori del pubblico impiego, con la conseguente presenza di due aliquote di finanziamento differenziate per il settore pubblico e privato, non comporterebbe differenza nel calcolo della pensione, è stata peraltro espressa la preoccupazione che ove la misura venisse estesa alle pubbliche amministrazioni ciò avrebbe l'effetto di peggiorare l'equilibrio finanziario delle gestioni INPDAP, venendo a mancare, peraltro, la misura riequilibratrice derivante dall'aumento dei contributi per i lavoratori coordinati e continuativi.

A tal riguardo, l'opinione espressa dal professore Paci sul tema della decontribuzione, nel corso della sua audizione del 17 aprile 2002, è stata quella di ritenere possibile una applicazione limitata ai lavoratori « forti », vale a dire quelli con carriere contributive stabili ed aliquote contributive alte, tali da potere scontare una riduzione parziale del trattamento pensionistico pubblico purché, utilizzando il TFR in maniera appropriata o per altre vie, essi possano acquistare con il sistema di previdenza complementare ciò che perdono dal punto di vista della pensione pubblica.

L'opinione espressa dal dottor Fabio Trizzino, in qualità di direttore generale dell'INPS (seduta del 15 maggio 2002) è stata quindi nel senso di ritenere che l'aliquota attualmente vigente per il fondo pensione lavoratori dipendenti difficilmente potrebbe contribuire al decollo effettivo della previdenza complementare (il cosiddetto secondo pilastro), in quanto assorbirebbe da sola tutte le possibilità di

destinazione a risparmio della retribuzione percepita. Il tema della decontribuzione, sotto un profilo più generale, è stato visto anche in una prospettiva di armonizzazione del sistema previdenziale e della possibilità dell'introduzione di una aliquota unica media di contribuzione sia per i lavoratori dipendenti che per gli autonomi, attraverso un meccanismo di diminuzione di quella attualmente a carico dei primi (che risulta essere di circa il 33 per cento) e di aumento per quella a carico dei secondi (circa il 19 per cento).

La posizione espressa dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali Maroni, ancora nella seduta del 6 novembre 2002, è stata ancora una volta di considerare la misura della decontribuzione per i neo assunti come lo strumento per diminuire la pressione contributiva, ritenuta eccessiva, non danneggiando i conti dell'INPS, nell'immediato, e la prestazione previdenziale, nel futuro. La prima salvaguardia è

data dall'aumento dell'occupazione: se l'aumento dell'occupazione determinato dalla riduzione contributiva fosse poco significativo, questo rappresenterebbe un danno finanziario per l'ente. Se la riduzione contributiva interessasse una grande parte dei lavoratori, allora l'aumento dell'occupazione e quindi la possibilità per l'INPS di percepire contributi che non avrebbe diversamente conseguito, determinerà un saldo positivo nei suoi conti. La seconda questione sarebbe quella di garantire ai lavoratori una prestazione previdenziale adeguata non tanto con riferimento ai versamenti effettuati, quanto ad un trattamento dignitoso: tale possibilità — secondo le sue affermazioni — deriva dal complesso della riforma che prevede, nella seconda parte, la nascita della previdenza complementare e di quella individuale, secondo e terzo pilastro della riforma previdenziale.

