
XI LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER IL CONTROLLO SULL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI
GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA
ED ASSISTENZA SOCIALE

15.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 30 SETTEMBRE 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PIER LUIGI ROMITA

INDICE

	PAG.
Audizione del ministro del lavoro e della previdenza sociale:	
Romita Pier Luigi, <i>Presidente</i>	273, 278, 279, 282, 283, 284
Giovanolla Pierangelo	281
Giugni Gino, <i>Ministro del lavoro e della previdenza sociale</i>	273, 281, 282, 283
Pellegatti Ivana	278, 279, 283
Rebecchi Aldo	281, 282, 283
Sulla pubblicità dei lavori:	
Romita Pier Luigi, <i>Presidente</i>	273

La seduta comincia alle 9,30.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che dell'odierna seduta sarà redatto il resoconto stenografico.

Audizione del ministro del lavoro e della previdenza sociale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del ministro del lavoro e della previdenza sociale, professor Gino Giugni, che ringrazio per aver accolto l'invito della Commissione nonostante i molteplici impegni di questi giorni creino qualche difficoltà ai ministri, come abbiamo sperimentato ieri.

Vorrei ricordare al ministro Giugni che questa audizione era stata concordata al termine delle audizioni dei rappresentanti dei diversi enti previdenziali sottoposti al controllo di questa Commissione, audizioni che saranno alla base della relazione conclusiva che la Commissione predisporrà sulla gestione degli enti per l'anno 1992.

Dal momento in cui abbiamo invitato il ministro ad oggi sono avvenuti fatti nuovi: la situazione attuale non ci sembra facile per la definizione legislativa della costituzione dell'INPDAP, per cui sarebbe interessante sapere come l'Ente proceda nell'organizzazione dei propri servizi e nell'unificazione delle prestazioni. Occorre poi considerare i fatti nuovi legati

alla legge finanziaria ed al provvedimento di accompagnamento n. 1508 che riguardano gli enti previdenziali soggetti al nostro controllo. Vi è, infine, la vicenda del prelievo sulle entrate degli enti previdenziali che sta provocando dei problemi.

La materia è molto vasta e certamente, per quanto riguarda la previdenza, questi non sono anni di ordinaria amministrazione: non lo è stato il 1993 e non lo sarà il 1994. Queste sono le ragioni per le quali chiediamo al ministro di tenerci adeguatamente informati.

La Commissione non ha potestà legislativa ma ha una potestà di controllo che ovviamente è collegata alle iniziative legislative. In questo senso, poiché le normative attuali aumentano i poteri di vigilanza da parte del Governo nella persona del ministro del lavoro, credo che la collaborazione fra di noi dovrebbe diventare molto stretta e che, in qualche misura, possiamo considerare il ministro del lavoro un po' come il nostro referente a livello governativo.

Do la parola al ministro Giugni.

GINO GIUGNI, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* Ringrazio e saluto il presidente ed i colleghi presenti. Spero di essere in grado di soddisfare le ragioni per le quali sono stato convocato ed accetto con vivo interesse la prospettiva di una collaborazione più intensa, perché attraverso questo dialogo posso io stesso migliorare il tono delle prestazioni come ministro.

Forse è il caso di distinguere i vari punti posti all'ordine del giorno: è stato fatto un cenno allo stato di attuazione dell'INPDAP, argomento con il quale vorrei iniziare la mia esposizione.

Ovviamente ho raccolto la necessaria documentazione – non so se esauriente – e dispongo di elementi di risposta circa lo stato di attuazione dell'INPDAP, connesso con le vicende del decreto-legge istitutivo. Mi accingo a dare lettura del documento per fornire i dati più completi.

I problemi più rilevanti per addivenire all'effettiva costituzione dell'INPDAP traggono origine dal decreto-legge istitutivo 12 agosto 1993, n. 308, che prevede di mantenere in vita le ex quattro gestioni, i rispettivi direttori generali, nonché le procedure di controllo sugli atti e le procedure relative al contenzioso. Inoltre, mentre da una parte viene meno la collaborazione dell'Avvocatura di Stato e del Consiglio di Stato, dall'altra ai controlli della Corte dei conti e della Ragioneria centrale si aggiungono quelli dei ministeri vigilanti (come ad esempio nel caso delle variazioni di bilancio).

Peraltro, il decreto-legge nulla prevede rispetto al problema delle unificazioni contabili delle quattro ex gestioni (ricordo che il decreto-legge ha avuto quattro reiterazioni).

Le sinergie organizzative ed economiche che si intendono attuare con l'accorpamento dei quattro enti si sono avviate a realizzazione. Basti pensare alle unificazioni delle sedi ENPAS, INADEL ed ENPDEP in 35 province. Per le altre è allo studio il progetto di fattibilità con l'individuazione di una tipologia standard da introdurre in cinque regioni: Lombardia, Marche, Lazio, Puglia, Sicilia. Si auspica con ciò che sin dai primi mesi del 1994 il pubblico possa accedere nelle sedi periferiche di Milano, Ancona, Roma, Bari e Palermo.

Un'altra sinergia realizzata è quella relativa all'unificazione delle procedure in tema di manutenzioni, investimenti, personale e, nei ristretti limiti posti dal decreto, all'accorpamento degli uffici comuni quali quelli degli organi collegiali, ufficio studi, eccetera. Ben altre, tuttavia, saranno realizzabili solo quando il decreto verrà convertito. Purtroppo, la pratica dei decreti-legge sta, in generale, dimostrando certi suoi limini, perché fino

al momento della conversione determinate operazioni risultano imbarazzanti, difficili e rischiose, in quanto, se poi la conversione non ha luogo o ha luogo con emendamenti, bisogna ricominciare tutto da capo. Ho constatato come ormai, in gran parte, il decreto-legge è una corsia preferenziale ma non serve a realizzare con immediatezza quegli obiettivi che si propone. Qui è messo in evidenza che, in buona misura, l'adeguamento organizzativo della struttura del nuovo Ente è in corso e ha realizzato tappe fondamentali, però altre richiedono la certezza del diritto che non esiste finché non sarà stata attuata la conversione.

L'assunzione da parte dell'INPDAP dei trattamenti pensionistici dei dipendenti dello Stato non creerebbe particolari problemi a patto che fossero stabiliti il sistema finanziario di gestione che dovrà essere di equilibrio e le risorse umane e strumentali per assolvere la funzione. Come sapete, questo è stato il principale ostacolo alla conversione: la richiesta da parte di alcune parti politiche di operare nell'ambito dell'INPDAP anche l'unificazione dei trattamenti pensionistici dei dipendenti che non hanno il fondo; il problema, quindi, non è quello di unificare fondi, perché occorre prevedere un fondo nuovo, operazione che, se non attuata con i debiti accorgimenti, evidentemente può comportare costi elevatissimi ed immediati in quanto oneri futuri si trasformano in oneri immediati per la costituzione del fondo.

Le iniziative che sono state intraprese per riportare all'interno dell'INPDAP le attività attualmente svolte dalle direzioni provinciali del tesoro hanno riguardato in primo luogo l'unificazione delle sedi periferiche. Successivamente si dovrà operare sull'ordinamento, sull'attuazione della legge n. 274 del 1991 in tema di organici periferici. Nel breve periodo si dovrà procedere con convenzioni *ad hoc* con il ministro del tesoro.

Passando ai risultati, debbo dire che i risultati patrimoniali delle casse ereditate non sono dei migliori. Il 1992 si è chiuso con un disavanzo complessivo di circa

1000 miliardi, dovuto, nell'ordine, a squilibrio tra entrate previdenziali e uscite, bassa redditività del patrimonio, notevole massa di contante giacente su depositi infruttiferi (ben 3 mila miliardi annui), oneri derivanti dal contributo di solidarietà. Nel breve periodo si pensa di poter addivenire ad una più consistente redditività del patrimonio mobiliare ed immobiliare. I risultati economici attesi dalle vendite, che sono previste, come sapete, dalla legge di accompagnamento oltre che dalla legge finanziaria vera e propria, sono quelli di realizzare i 1500 miliardi previsti nel triennio.

La soppressione, prevista dalla legge finanziaria, di alcuni enti previdenziali non dovrebbe avere alcun impatto nei confronti dell'INPDAP, perché sembra che non siano previsti enti di carattere omogeneo, comunque di questo parleremo a parte.

Altri elementi riguardanti l'INPDAP non sono, al momento, in condizioni di fornirne. Credo, comunque, di aver risposto alle domande che mi sono state poste.

Proseguendo nella mia esposizione, passo a trattare del tema dell'unificazione degli enti previdenziali, come proposta dal disegno di legge di accompagnamento alla legge finanziaria.

Ritenendo positiva l'innovazione che viene introdotta, credo che rappresenterebbe un atto di indebita presunzione rendere esplicite intenzioni circa l'applicazione di una normativa che non è stata ancora approvata. Per ora cerco dunque di mettermi a livello degli altri colleghi parlamentari. Poiché è stata proposta dal Governo una serie di fusioni o soppressioni con incorporazione nei grandi enti previdenziali, in questa fase sono a disposizione per dare illustrazioni circa le funzioni di enti che formano oggetto del noto elenco, ma mi rimetto alle valutazioni del Parlamento per quanto riguarda l'eventualità di inserimenti nuovi e di cancellazioni, che sono certamente possibili. Può darsi che il Governo abbia commesso qualche errore di improvvisazione o abbia fatto valutazioni politiche che non corrispondono a quelle del Par-

lamento. So che sono già chiaramente emersi alcuni punti particolarmente delicati; non posso ancora definire un orientamento del Governo né del ministero, potrei soltanto parlare di opinioni personali ma mi sembrerebbe rischioso, in questa e in altre sedi, finché il problema non sarà affrontato dalle competenti Commissioni, in questo caso del Senato.

Comunque, gli enti sottoposti ad ipotesi di fusione o di soppressione sono i seguenti. Innanzitutto l'ENPALS, rispetto al quale è da tenere nel giusto rilievo il fatto che la previdenza e l'assistenza per i lavoratori dello spettacolo seguono procedure di accertamento e di prestazione che sono sensibilmente diverse da quelle per i lavoratori dipendenti, data l'instabilità di questo tipo di attività produttiva, per cui occorre mantenere sempre un impianto distinto non potendosi fondere le modalità di accertamento, di riscossione e di prestazione di questo settore con quelle proprie di altre forme di attività lavorativa.

Vi è poi il Fondo nazionale di previdenza per gli impiegati delle imprese di spedizione e delle agenzie marittime, che ha competenza in materia di accantonamento di conti individuali dei contributi per la formazione di una liquidazione in conto capitale. Come vedete, si tratta di un tipo di attività di accumulazione e di risparmio, sia pure obbligatorio, che non è esattamente quello formativo delle prestazioni previdenziali.

Segue il Servizio dei contributi agricoli unificati (SCAU), ben noto perché si tratta di un servizio molto ampio. Questo ha come funzione l'accertamento dei contributi nel settore agricolo, nel quale vi è un notevole frazionamento nell'attività di lavoro, quindi nella stessa retribuzione e, conseguentemente, nella determinazione dei singoli contributi dovuti; proprio per questo si parla di contributi agricoli unificati. Vi è da rilevare una discrasia tra il fatto che lo SCAU compie gli accertamenti e l'INPS paga le prestazioni: si tratta di uno squilibrio che potrebbe avere conseguenze, quindi è da considerare con attenzione se sia utile l'unifica-

zione o se, data la specializzazione, sia meglio il mantenimento di strutture separate.

L'ENPAIA è l'Ente nazionale di previdenza e assistenza per gli impiegati dell'agricoltura. Vi è unicità settoriale con lo SCAU ma il tipo di prestazione è diverso, poiché si tratta di impiegati che hanno un rapporto regolare.

Vi sono poi le tre casse marittime: la Cassa marittima adriatica, la Cassa marittima meridionale e la Cassa marittima tirrena. L'attenzione si pone subito sul fatto che sono tre. Ci si domanda se non possa essere una o anche nessuna. Se le proposte contenute nella legge finanziaria hanno un senso, ci si può domandare se sia il caso di mantenere in vita tre casse marittime; ma al tempo stesso c'è da verificare se valga la pena di mantenerne anche una sola, che le unifichi, o se non debbano tutte confluire nell'INPS.

Ultimo ente da considerare è l'Ente nazionale di assistenza e previdenza per i pittori, scultori, scrittori e autori drammatici, un piccolo ente con cinque dipendenti e la cui identità è da valutare se meriti di essere mantenuta. Tutto contribuisce, infatti, a creare l'impressione che vi sia una pluralità eccessiva di enti e quindi anche la formazione di sprechi, come conseguenza della dispersione nelle strutture di prelievo o di prestazione.

Questo per quanto riguarda l'ipotesi di semplificazione ed omogeneizzazione degli enti previdenziali. Vi sono poi altri aspetti da esaminare, tra i quali l'evoluzione della gestione di cassa dell'INPS, a proposito del quale, dopo aver sentito la presidenza, credo che i colleghi ne sappiano più di me. Ad ogni modo, per quello che riguarda la cognizione che ne ha il Ministero del lavoro, si può ricordare che il complesso dei versamenti dello Stato all'INPS nell'anno 1994, come previsto dal disegno di legge finanziaria presentato al Parlamento - e questo è forse un aggiornamento - è pari a 66 mila 800 miliardi.

L'entità di tale apporto, determinata presumibilmente sulla base di una proiezione della situazione a normativa vigente

dell'ordine di 70 mila 500 miliardi, nonché tenendo conto degli effetti derivanti da alcuni provvedimenti contenuti nel disegno di legge sugli interventi correttivi di finanza pubblica, valutati in 3 mila 700 miliardi, induce ad un necessario approfondimento, sintetizzato nelle seguenti considerazioni.

Riguardo alla proiezione a normativa vigente si ritiene utile evidenziare anzitutto che la base di riferimento deve essere costituita dall'andamento della gestione di cassa dell'anno 1993, quale si va delineando dalle riscossioni e dai pagamenti finora registrati.

Le riscossioni del 1993, pur presentando una crescita rispetto all'anno precedente, mostrano un andamento notevolmente più contenuto rispetto a quanto ipotizzato in sede di definizione del *budget* di previsione.

Tale disallineamento trova fondamento nella attuale fase di recessione dell'economia che nell'area del lavoro dipendente si evidenzia mediante uno sviluppo assai contenuto del monte salari imponibile, determinato da una riduzione dell'occupazione e da una lievitazione minima delle retribuzioni individuali.

A ciò si aggiunga che la circolazione di minore liquidità indotta dall'attuale situazione economica si è manifestata con una crescita assai consistente di denunce contributive non accompagnate dal relativo versamento.

Parimenti nell'area del lavoro autonomo si registrano riduzioni rispetto al *budget* previsionale sia del gettito contributivo dovuto sul minimale di reddito imponibile, che fa supporre un consistente numero di cessazioni di attività o di rilevanti fenomeni di insolvenza, sia di quello derivante dall'imposizione sui redditi oltre il minimale, con un probabile significato di notevole ridimensionamento degli effetti sulle riscossioni attesi dall'introduzione della « *minimum tax* ». Qui il problema si connette strettamente con quello attinente al prelievo fiscale. Ad ogni modo queste due constatazioni non sono altro che l'espressione dello stato di crisi congiunturale che attraversa il

paese. Se i salari non crescono, se diminuisce l'occupazione, se chiudono i centri di produzione di lavoro autonomo, evidentemente ne soffre anche il gettito INPS. Lo sviluppo comunque vi è sempre, ma non secondo quanto auspicato.

Anche i pagamenti del 1993 presentano un disallineamento, peraltro di segno opposto, rispetto alle previsioni, soprattutto in relazione al notevole numero di pensioni di anzianità che sono state liquidate con decorrenza 1992 nella gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, a seguito del perfezionamento dei requisiti contributivi ottenuto mediante il riscatto del periodo 1957-1961 consentito dalla legge di riforma dei lavoratori autonomi. In sostanza l'estensione della pensione di anzianità per questa categoria di lavoratori produce i suoi effetti ora in quanto vengono a maturazione i periodi utili per la formazione del diritto alla pensione di anzianità. Questa tra l'altro è una delle ragioni per cui lo scorso anno venne effettuato il blocco.

Pertanto la proiezione di un fabbisogno di 70.500 miliardi a normativa vigente, evidentemente correlata ad una rispondenza dei risultati della gestione di cassa 1993 ed alle aspettative implicite nel budget di previsione, può risultare carente alla luce delle precedenti considerazioni.

Ciò, soprattutto, ove si rifletta sulla circostanza che nell'anno 1994, a seguito della cessazione del blocco delle pensioni di anzianità, occorrerà porre in conto una presumibile modifica nella propensione al ricorso a tale tipo di prestazione rispetto a quella registrata fino al settembre 1992, prima dell'intervento limitativo in materia. Tale propensione, infatti, potrà risultare notevolmente più accentuata in presenza di aziende che intendono incentivare gli esodi. Non si tratta in questo caso di coltivatori diretti, bensì di aziende industriali ove la pensione di anzianità esercita una funzione impropria, ma utile, benefica, che è quella di alleggerire le esuberanze. In pratica vi sono lavoratori ben disposti ad essere collocati in quiescenza, facendo uso del loro diritto alla

pensione di anzianità. Si tratta di un aspetto questo che difendo in quanto è di enorme sollievo nello svolgimento della nostra attività di intervento in materia di esubero di personale. Un altro aspetto della questione attiene alle attese negative, da parte dei soggetti interessati, di eventuali restrizioni dei requisiti per l'accesso alla prestazione. Si comincia a temere che quanto prodotto in passato possa riproporsi, per cui la cosa migliore da fare è prendere subito quello che c'è. Vi è il timore che l'anno prossimo, cessato il regime di blocco, ma mantenendosi sempre questa aura di incertezza circa il destino di questa prestazione, tutti intendano pensionarsi. Un ultimo aspetto concerne il notevole impulso al pensionamento indotto dalle norme sul divieto di cumulo tra pensioni e redditi di lavoro autonomo, estremamente penalizzante in caso di pensionamento oltre il 1994. Chi andrà in pensione dopo il prossimo anno avrà un trattamento non privilegiato rispetto a coloro che saranno collocati a riposo prima di quella data. Anche qui spinta verso il godimento anticipato della pensione di anzianità. Naturalmente si tratta di ipotesi e di previsioni, nulla è certo da questo punto di vista.

Con riferimento alla valutazione di 3.700 miliardi come effetti delle maggiori entrate e delle minori uscite derivanti dalla manovra governativa, appare utile osservare che tali effetti trovano un fondamentale obiettivo, e quindi un riscontro praticamente certo, per quanto riguarda lo slittamento delle pensioni d'annata e della decorrenza delle pensioni di anzianità, peraltro disposta limitatamente ai soggetti che maturano i requisiti richiesti nell'anno 1994. In questo modo una parte delle quote delle liquidazioni si sposta al 1995, dando così un po' di respiro alla gestione 1994. Il rinvio dell'aggiornamento delle pensioni d'annata è una decisione da valutare in sede parlamentare, tra l'altro la Commissione lavoro del Senato ha ampiamente discusso il tema.

Tra gli altri provvedimenti, invece, può risultare di difficile realizzazione in termini di cassa, almeno nel primo anno

di applicazione, il gettito connesso all'assoggettamento a contribuzione di particolari categorie di prestatori di lavoro, mentre per quanto riguarda le entrate per alienazione di beni immobili occorrerà tener conto dei tempi necessari per l'attuazione delle procedure di smobilizzo e per la realizzazione degli introiti, facendo parimenti riferimento alla gestione di cassa. Si tratta di previsioni quantificate in modo cautelativo; potremmo infatti avere delle sorprese positive. Per esempio i nuovi soggetti a contribuzione, che sono in gran parte nuove professioni, potrebbero rivelarsi una platea contributiva più ampia di quella stimata in 400 miliardi.

In conclusione si ritiene che l'obiettivo di un contenimento del fabbisogno per il 1994 entro il limite di 66.800 miliardi possa essere raggiunto, stante la limitata elasticità di manovra esistente nell'area delle prestazioni, soltanto mediante la realizzazione di un notevole incremento delle riscossioni, connessa ad un'ipotesi di sviluppo del monte salari che appare disallineato rispetto all'andamento attualmente prevedibile per l'economia nel 1994, nonché ad una azione di recupero crediti di rilevanti dimensioni ma notevolmente condizionata, peraltro, dalle numerose operazioni di condono attuate in passato ed in particolare dall'ultima tuttora in corso. Essa può tuttavia produrre anche effetti positivi in quanto i condoni previdenziali hanno sempre consentito di scoprire nuovi contribuenti e l'effetto non è certo limitato nel tempo, ma si protrae in futuro.

In complesso, volevo sottolineare quello che non è stato posto bene in evidenza nella nota: il recupero crediti da parte dell'INPS è stato particolarmente vivace e ha dato dei risultati notevoli.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro per le informazioni che ci ha fornito e che potranno essere approfondite a seguito delle domande che gli rivolgeranno i commissari.

IVANA PELLEGATTI. Ringrazio il ministro Giugni per essere stato molto

chiaro e per essere riuscito a sintetizzare i numerosi quesiti che gli sono stati posti per questa audizione. Anche se in questi giorni abbiamo avuto l'occasione di sentirlo più volte esprimere il suo pensiero in materia di previdenza, in occasione della discussione della legge finanziaria nelle Commissioni di merito del Senato, questa mattina l'illustrazione del ministro ha spaziato su argomenti molto importanti che vanno oltre le questioni pensionistiche e che interessano, in particolare, gli enti di previdenza.

Per quanto riguarda l'INPDAP, il decreto-legge probabilmente si avvia a concludere, ancora una volta, la sua vita, nel senso che ha poche probabilità di essere convertito in legge, in quanto scade il 18 ottobre e il Senato è impegnato nella discussione sulla legge finanziaria. Quello che, però, mi premeva sottolineare è che il decreto-legge, signor ministro, continua a seguire l'impostazione iniziale data dal Governo nell'aprile scorso, mentre molte situazioni in materia previdenziale sono mutate. Inoltre, ci troviamo a discutere del decreto-legge sull'INPDAP insieme con la legge finanziaria, per cui siamo di fronte ad un intreccio di provvedimenti in Parlamento che si sovrappongono e che rischiano di dare vita a norme opposte (l'articolo 22 della legge finanziaria stabilisce come debbano essere alienati gli immobili degli enti di previdenza mentre l'articolo 5 del « decreto INPDAP » contiene norme per l'alienazione degli immobili dell'Ente).

Vi è poi la questione del fondo degli statali. Appartengo ad un gruppo parlamentare che ha sollevato il problema e che ritiene ancora necessario, soprattutto in questa fase, dare vita ad un fondo. Mi spiego: non è possibile - e lo abbiamo visto anche in questa Commissione - che le pensioni degli statali continuino ad essere gestite nel fondo di spesa corrente del bilancio dello stato; ogni anno nella legge finanziaria troviamo una cifra che siamo costretti ad approvare o a bocciare, senza avere la possibilità di conoscere l'andamento delle situazioni pensionistiche degli statali e di individuare gli

eventuali correttivi. Riteniamo, quindi, che occorra costituire un fondo: ciò vuol dire non che improvvisamente si debbano depositare tutti i contributi dovuti per questi anni, ma che l'INPDAP possa iniziare a funzionare come sportello erogatore per chi va in pensione. Capisco che questo creerà qualche problema con le DPT, però dobbiamo cominciare a capire se la previdenza – come io penso – sia di competenza del Ministero del lavoro e non di quello del tesoro. Semmai si potrebbe iniziare con i nuovi assunti: è vero che siamo di fronte al blocco delle piante organiche, però questo darebbe un segnale in direzione di una strada che poi si intende percorrere. Invece, nonostante la Camera abbia votato (nella seconda reiterazione del decreto-legge) una norma in tal senso, il Senato ha compiuto un passo indietro.

Dico di più: a mio avviso se è vero che vi sarà una quinta reiterazione del decreto-legge, perché, come ho detto, non vi sono i tempi per convertirlo entro il 18 ottobre, potremo esaminare la possibilità di prevedere, con la legge di conversione, una legge delega che stabilisca alcuni criteri – che questa mattina sono stati espressi dal ministro – che possano trovare consensi. Vi invito, comunque, a rimettere mano a quel decreto: se l'eventuale quinta reiterazione riguarderà quel testo, troverà in Parlamento ancora degli ostacoli che rischiano di ritardarne ulteriormente l'approvazione. Dobbiamo dare certezza del diritto, come ha giustamente detto il ministro, altrimenti il commissario ed i direttori generali avranno serie difficoltà.

Un'altra questione che ci riguarda è quella relativa alla direzione generale del tesoro che gestisce le quattro casse, la CPDL: manca ancora quell'atto dovuto necessario per stabilire un accordo che permetta di andare avanti (si stanno ancora accumulando pratiche, nonostante lo smaltimento che ha seguito l'approvazione della legge n. 274 del 1991).

PRESIDENTE. Abbiamo all'ordine del giorno per la prossima settimana l'esame della nota di variazione.

IVANA PELLEGGI. Altro punto che mi preme sottolineare è il seguente: vi sono quattro enti e quattro direttori generali. Sicuramente non è una questione fondamentale come quella del fondo per gli statali, però mi domando se l'ENPDEP possa essere inserito tra gli enti da sopprimere, prevedendo la gestione di un fondo speciale da parte dell'INPDAP. L'ENPDEP eroga l'assegno funerario e prestazioni che potrebbero essere gestite da un fondo speciale con una conseguente riduzione di strutture e costi. Capisco che vi sono questioni importanti, però mi pare che la strada della soppressione degli enti di previdenza imboccata con la legge finanziaria potrebbe rappresentare un segnale anche per l'INPDAP.

L'ultima questione che riguarda sempre l'INPDAP è quella relativa al patrimonio. Chiunque si occupi di questioni previdenziali e di enti di previdenza sa che se è vero che c'è una situazione negativa ed un disavanzo di bilancio è anche vero che c'è un contenzioso, in particolare per quanto riguarda il patrimonio immobiliare, sul quale occorre veramente mettere mano. In un momento di difficoltà economiche, in cui si sta discutendo sul modo in cui reperire risorse ed intervenire, compiere una scelta molto netta e precisa di recupero, ad esempio, dei crediti che sono in contenzioso per la gestione degli immobili (la situazione della morosità negli affitti fa paura) credo che consentirebbe di recuperare nell'immediato, anche prima dell'alienazione del patrimonio, che forse nell'attuale situazione del mercato immobiliare incontrerà qualche problema.

Dunque, occorre andare avanti. L'INPDAP deve nascere: attribuiamogli qualche funzione in più – mi riferisco alla questione del fondo per gli statali – ed incominciamo a ragionare sul modo in cui far sì che tutta la previdenza faccia

capo al Ministero del lavoro, che è sicuramente quello competente.

Per quanto riguarda gli enti previdenziali, già ieri, in Commissione lavoro del Senato, ho detto al ministro che bisogna proseguire sulla strada intrapresa e non ho dubbi in proposito. Proprio in questa Commissione abbiamo sentito il presidente dell'INPS affermare che il suo Istituto è in grado di assolvere gli stessi compiti che ora svolgono lo SCAU e l'ENPALS utilizzando il personale che ha attualmente a disposizione. Non so se le cose stiano esattamente in questo modo; so comunque, perché lo ha affermato una Commissione istituita dall'allora ministro Formica, che l'ENPALS potrebbe benissimo essere sostituito dall'INPS. Questo perché si tratta di un Ente sostitutivo dell'INPS: i contributi possono essere versati indifferentemente all'uno o all'altro e possono essere ricostituiti senza problema; una differenza sta nel fatto che l'INPS calcola le contribuzioni a settimane, l'ENPALS a giornate, si tratta di problemi che comprendo, ma ritengo che all'interno dell'INPS potrebbe trovare collocazione un fondo speciale. Non intendo entrare ora nel merito, poiché lo faremo in occasione della discussione della legge finanziaria; desidero soltanto sottolineare un aspetto: forse c'è un po' di fretta nel provvedimento di accompagnamento ma bisogna fare attenzione. È scritto che per quanto riguarda tutte le amministrazioni pubbliche bisogna fare riferimento alle piante organiche del 31 agosto 1993; contemporaneamente è indicato un elenco di enti da sciogliere: se non si prevede una norma in base alla quale il personale degli enti disciolti possa usufruire dell'articolo 7 della legge 70 relativo alla mobilità nel parastato, corriamo il rischio che professionalità provenienti dagli enti disciolti vadano disperse mentre vi sono, magari, carenze di queste professionalità in altri enti o il mantenimento di professionalità diverse, non utili per la gestione degli enti. Questo appunto perché la rigidità della legge non consente alcuna manovra. Credo che tali considerazioni vadano fatte.

So quali problemi esistano per lo SCAU, per l'ENPAIA per le casse marittime e soprattutto per il Fondo di previdenza degli spedizionieri, i quali sembra inizino a ragionare in termini di costituzionalità della legge affermando che il loro è un ente privato. Resta il fatto che chi si occupa di previdenza in questi giorni accumula carte contenenti critiche, osservazioni e richieste provenienti dagli enti di previdenza. Credo, tuttavia, che la strada che si è imboccata sia giusta e vada percorsa; casomai, bisogna verificare cosa, nel ginepraio degli enti di previdenza del nostro paese, sia ancora possibile sfolire ed eliminare. A mio giudizio esistono ancora degli spazi.

Altro punto da affrontare è quello relativo all'INPS. Probabilmente, nella relazione che concluderà i lavori di questa Commissione qualche cosa avremo da dire riguardo a tale Ente, anche in considerazione del dibattito che è avvenuto. Ritengo, tuttavia, che il rendiconto di bilancio imponga comunque una scelta, che era necessaria anche durante la discussione della legge delega sulla previdenza; mi riferisco alla riforma della contrattazione. Infatti, signor ministro, continuando a ragionare esclusivamente sul monte salari, credo che incontreremo problemi sempre maggiori. Altri paesi hanno compiuto scelte diverse, hanno fatto sperimentazioni - anche la Francia ha imboccato questa strada -; qualcuno ha pensato di agire sui redditi delle aziende. Bisogna iniziare a fare un ragionamento serio sulla contribuzione, mettendo mano anche alla confusione che esiste tra sgravi contributivi, sottocontribuzioni, contribuzioni particolari e quant'altro. Fare un quadro preciso sulla contribuzione ed affrontare anche aspetti diversi dal monte salari aiuterebbe, probabilmente, ad uscire dalla situazione nella quale ci troviamo, perché credo che la fase attuale di difficoltà occupazionale ed economica non sarà tanto breve e temo che continueremo a fare i conti per tagliare, alla fine, le prestazioni. Questo può, nell'immediato, dare un po' di respiro alla contabilità, ma alla fine si

rivela un'arma a doppio taglio; ad esempio, il nodo del blocco si è presentato oggi e si ripresenterà con forza anche all'inizio del 1995. Credo, lo ripeto, che questo sia un aspetto da tenere in considerazione.

Non mi dilungo, invece, sugli aspetti previdenziali contenuti nel decreto perché lo faremo in sede di esame della legge finanziaria, interessando più le Commissioni di merito che non questa Commissione, che si occupa della gestione degli enti di previdenza.

Ultimo punto che desidero toccare è quello relativo alla soppressione o fusione di alcuni enti di previdenza. Il trasferimento delle prestazioni ad altri enti quali l'INPDAP o l'INPS comporterà un'attenzione maggiore per i bilanci di questi enti e la necessità di prevedere clausole di risanamento, altrimenti alla fine ci troveremo a fare i conti con il disavanzo dell'INPDAP o dell'INPS senza tener conto della situazione che si è determinata. Ad esempio, si pone la questione del Fondo per i ferrovieri che, secondo le notizie riportate dalla stampa, creerà qualche problema. È vero che tale fondo non rientra attualmente tra gli enti di previdenza ma riguarda il bilancio dello Stato e la legge finanziaria, essendo spesa corrente; ma in considerazione del fatto che le Ferrovie dello Stato si avviano ad essere una società per azioni, dunque un'azienda privata, il Fondo per i ferrovieri potrebbe essere trasferito all'INPS e dunque il bilancio di tale istituto potrebbe contenere conti non solo preoccupanti ma tali da portare addirittura alla bancarotta.

ALDO REBECCHI. Poiché la collega Pellegatti ha tracciato un quadro completo, desidero rivolgere al ministro soltanto una domanda.

Vorrei sapere, a proposito dell'INPS, se egli abbia assunto una qualche determinazione circa il consiglio di amministrazione, viste le discussioni in corso in questi giorni e vista anche la presa di posizione del segretario generale della CGIL.

Vi sono poi due questioni che non riguardano la gestione bensì provvedimenti più di natura politica. Siamo tuttora in presenza del blocco dei prepensionamenti deciso l'anno scorso per decreto poi convertito in legge e tale blocco sussiste anche per i lavoratori in mobilità. Come ho già avuto modo di dire in altre occasioni, considero questa cosa assurda, incredibile. Tuttavia è così: ci sono lavoratori in mobilità che hanno maturato trentacinque anni contributivi e per i quali è ancora previsto il blocco dei pensionamenti, nonostante la deroga che l'anno scorso si fece per una parte dei lavoratori in cassa integrazione. Analoga cosa vale per i lavoratori in cassa integrazione. Non ritiene il ministro, nel contesto della prossima legge finanziaria, di poter affrontare tale questione?

GINO GIUGNI, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Ora ne usciamo.

ALDO REBECCHI. Ne usciamo ma valgono gli scaglioni di pensionamento: maggio diventa giugno e novembre diventa gennaio. Quindi, a mio modo di vedere, non ne usciamo. A tale riguardo non pensa che questa decisione determini una sperequazione tra i lavoratori? Alcuni di costoro lavoreranno 36 anni, mentre altri 25. Possibile non vi sia l'intenzione di correggere la norma? Si potrebbe ad esempio stabilire di far fare quattro o cinque mesi a tutti, piuttosto che attuare questo scaglionamento.

PIERANGELO GIOVANOLLA. Il deficit delle casse che saranno assorbite dall'INPS assomma a circa 1.000 miliardi. A tale debito si pensa di far fronte attraverso varie iniziative, ma sostanzialmente mediante la vendita di immobili. Non ho capito però in quanto tempo si prevede di colmare tale debito; pongo pertanto il problema se non sia il caso di stabilire un termine entro il quale concludere l'operazione. Dobbiamo tener presente l'attuale situazione in cui versa il mercato immobiliare, per cui è evidente che il recupero di questi debiti potrebbe

anche avere tempi lunghissimi. Ritengo invece che tale questione debba essere affrontata nell'immediato.

PRESIDENTE. A nome dei colleghi, ringrazio il ministro Giugni per la chiarezza e la precisione con cui ha posto le questioni che sono di nostro interesse. Vorrei in particolare esprimere adesione alla linea del Governo il quale intende accorpate o sopprimere alcuni enti previdenziali la cui funzione non è chiaramente definita. Si tratta di un'esigenza ripetutamente espressa dalla nostra Commissione anche nella passata legislatura. Ricordo che nelle relazioni conclusive della Commissione vi è sempre stata una indicazione precisa in tal senso. Non mi soffermo certo sulle preferenze indicate in varie occasioni circa gli enti da accorpate o da sopprimere, comunque la linea intrapresa dal Governo è sostanzialmente condivisibile ed io, ripeto, intendo esprimere la mia piena adesione ad essa.

Vorrei sottoporre all'attenzione del ministro una piccola questione (dico piccola se rapportata alle altre più importanti) concernente il fondo degli spedizionieri doganali. Costoro sono stati particolarmente colpiti dall'eliminazione delle dogane e dalle iniziative comunitarie. Si tratta pertanto di un fondo che rischia di restare senza entrate, con degli impegni assunti in precedenza. Ritengo quindi che un provvedimento legislativo che si faccia carico della situazione determinatasi sia quanto meno necessario.

Un'ultima domanda che vorrei porre riguarda il prelievo forzoso del 25 per cento operato sulle entrate degli enti previdenziali. Mi sembra che la decisione assunta dal Governo sia di scarso risultato economico e forse criticabile per certi aspetti. Infatti, se alcuni di questi enti previdenziali già oggi ricevono contributi dallo Stato, non mi sembra si consegua un grande risultato economico prelevare da una parte denari che poi dovranno essere riversati dall'altra. Nel caso invece di enti che non ricevono contributi statali (quello che fa più rumore oggi è l'INPGI, ossia il fondo dei giornalisti), sembra

difficile che lo Stato possa pretendere delle somme. Non vorrei che così facendo mettessimo in difficoltà anche questi enti. So che vi sono sollecitazioni e proteste clamorose, ma il Governo pensa che qualcosa possa essere rivista e modificata, oppure la decisione è presa e si andrà avanti su questa linea?

GINO GIUGNI, Ministro del lavoro e della previdenza sociale. Fornisco alcune rapide risposte alle domande postemi dai colleghi. Devo innanzitutto riconoscere alla senatrice Pellegatti il merito di aver ampliato di contenuti la materia e di questo gliene sono molto grato, perché mi ha permesso di assumere alcuni orientamenti. Le do anche atto di aver cercato di non coinvolgere in questa analisi di gestione problemi di scelta politica che sono quelli che stiamo affrontando per l'appunto in Parlamento.

All'onorevole Rebecchi rispondo di aver già segnalato il caso da lui sollevato. Probabilmente questo è il momento opportuno per regolare il tutto con una norma, considerato che gran parte degli interventi in campo previdenziale avvengono attraverso la legge finanziaria. Non dobbiamo mai dimenticare che oltre all'esigenza di far quadrare i conti, vi è quella di rispondere alla sempre più crescente domanda occupazionale. Non vi è quindi alcuna ragione di peggiorare le cose semplicemente per aver trascurato questi aspetti.

ALDO REBECCHI. Per i lavoratori con 35 anni contributivi, che sono nelle liste di mobilità, si farà una norma per cui sarà possibile andare immediatamente in pensione?

GINO GIUGNI, Ministro del lavoro e della previdenza sociale. Così alleggeriranno l'INPS!

ALDO REBECCHI. Senza però ricorrere allo scaglionamento. Dal momento che costoro si trovano nelle liste di mobilità non è logico che debbano andare in pensione per scaglioni.

IVANA PELLEGATTI. Così facendo aumenta anche la prestazione previdenziale, per cui avranno più contributi quando andranno in pensione.

ALDO REBECCHI. Un lavoratore iscritto nelle liste di mobilità con 35 anni contributivi deve poter andare immediatamente in pensione. Siamo d'accordo su questo, ministro?

GINO GIUGNI, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Non posso assumere impegni con immediatezza.

ALDO REBECCHI. Sarebbe anche simpatico se una volta tanto si assumesse un impegno con immediatezza!.

GINO GIUGNI, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Ricordo che la Commissione bilancio del Senato la prossima settimana affronterà l'esame della legge finanziaria e di quelle di accompagnamento, per cui in quella sede si potrà affrontare la questione: queste purtroppo sono le procedure.

Per quanto riguarda la situazione dell'INPS (credo che ne abbia fatto cenno il senatore Giovanolla), devo dire che oggi il Consiglio dei ministri adotterà il provvedimento necessario, anche perché l'istituto si trova in una fase che va ben oltre la normale *prorogatio*. Sarebbe stato a fine mese ma il decreto-legge che ha prescritto un'accelerazione dei tempi, perché i termini erano già scaduti, ha coinvolto anche l'INPS. Quindi, siamo già in una situazione che rasenta l'irregolarità e il Consiglio dei ministri interverrà oggi o con un decreto di proroga degli organi che preveda linee di riforma analoghe a quelle dell'INPDAP e identiche a quelle contenute nel disegno di legge di accompagnamento della legge finanziaria, oppure con la nomina di un commissario straordinario che sostituisca gli organi e la cui identità non sia tale da avere il significato di una critica nei confronti della gestione INPS, che non ha alcun motivo per essere criticata.

IVANA PELLEGATTI. Una nomina a termine?

GINO GIUGNI, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Sì.

Quella del fondo spedizionieri è una situazione particolare che non riguarda il tema in esame, in quanto trattasi di un fondo privato e di una situazione a ripiano dovuta al danno inflitto alla categoria per le stesse ragioni per cui esiste.

PRESIDENTE. Il Ministero del lavoro dovrà, comunque, assumere qualche decisione.

GINO GIUGNI, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Circa la questione del 25 per cento, devo dire che concordo con qualche editorialista che, scostandosi dall'unanimità della categoria, ha assunto una posizione negativa nei confronti dello sciopero in atto che, a mio avviso, è una reazione eccessiva e che è stato presentato e prospettato con alcuni eccessi polemici che rischiano anche la disinformazione. Occorre, infatti, ricordare che non è il patrimonio ad essere trasferito temporaneamente ma è il flusso di gestione.

Inoltre, si tratta di una misura di carattere temporaneo, senza contare che l'INPGI, l'INPDAL e gli altri enti colpiti dal provvedimento, anche se non ricevono contributi dallo Stato, cioè sono autosufficienti, hanno dallo Stato un apporto fondamentale costituito dalla legge che stabilisce l'obbligatorietà dei contributi; sono, quindi, enti di diritto pubblico e se vengono chiamati a collaborare al risanamento della finanza pubblica, anche se probabilmente sono stati fatti errori nelle misure, nelle modalità e nell'osservazione dei contenuti di gestione (il provvedimento è molto affrettato), non vi sono problemi di incostituzionalità: tutto rimane all'interno del sistema pubblico; non vi è espropriazione e l'intervento riguarda la gestione e non il patrimonio e non dovrebbe incidere sulle prestazioni (semmai potrebbero essere interessate

prestazioni non fondamentali ma di carattere accessorio). Eventuali problemi potrebbero sorgere nella gestione del patrimonio che non sono in grado di dire come venga investito: certo è che se viene gestito esclusivamente in forma immobiliare, si apre un altro grosso capitolo, in quanto non si capisce per quale motivo gli enti di previdenza costituiscano questa mano morta che non rende niente, tanto che, ad esempio nell'INPS, ha reso quest'anno meno tre rispetto all'anno passato. È incredibile una gestione di patrimonio addirittura passiva in termini di produzione di reddito.

Detto ciò, il provvedimento è stato assunto dal Ministero del tesoro e la trattativa viene condotta dal sottosegretario, per cui ho ritenuto di non dover intervenire. Tenuto conto degli elementi specifici relativi alla struttura patrimoniale dei fondi, penso sarebbe auspicabile una correzione. D'altronde, la temporaneità dovrebbe essere certa, altrimenti

tanto varrebbe affermare che vi è una diversa struttura dell'Ente.

Come dicevo, non mi pare che sia proporzionata la reazione che, tra l'altro, ha prodotto danni anche alle imprese editoriali.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente il ministro per la sua presenza. Ricordo che la Commissione tornerà a riunirsi mercoledì prossimo, 6 ottobre 1993, per l'audizione del ministro del tesoro.

La seduta termina alle 11,15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 12 ottobre 1993.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO