
XI LEGISLATURA

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

16.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 6 OTTOBRE 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PIER LUIGI ROMITA

INDICE

	PAG.
Audizione del ministro del tesoro:	
Romita Pier Luigi, <i>Presidente</i>	287, 293, 295, 298
Meriggi Luigi	295, 297
Pellegatti Ivana	290, 293, 298
Sacconi Maurizio, <i>Sottosegretario di Stato per il tesoro</i>	288, 290, 296, 297, 298
Sulla pubblicità dei lavori:	
Romita Pier Luigi, <i>Presidente</i>	287

La seduta comincia alle 9.

(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 tesoro.

PRESIDENTE. Informo che, a causa di urgenti ed indifferibili impegni governativi, il ministro Barucci, non potendo partecipare alla seduta, ha delegato a rappresentarlo il sottosegretario Sacconi.

Ricordo che l'audizione odierna si collega a quella, che già ha avuto luogo, del ministro del lavoro ed a quella, che terremo domani, del ministro della funzione pubblica. Ricordo altresì che la Commissione aveva deciso di procedere alle audizioni dei ministri vigilanti – in modo da avere una visione conclusiva e complessiva della situazione dall'ottica del Governo – già nel mese di luglio, a conclusione delle audizioni specifiche dei singoli enti soggetti al controllo della Commissione.

La situazione come si prospettava già nel mese di luglio era interessante e suggeriva l'opportunità di procedere a queste audizioni; il 1993 è stato infatti un anno ricco di riforme o di avvii di riforma nel campo previdenziale (ricordiamo l'INPDAP, ricordiamo la previdenza integrativa ed una serie di altre iniziative che sono state adottate). Inqua-

drata nell'ottica attuale, l'audizione diventa ancora più interessante, perché la legge finanziaria e le leggi di accompagnamento hanno previsto altri interventi nel campo previdenziale. La legge finanziaria stabilisce, con certi criteri e con certe valutazioni, l'apporto dello Stato all'INPS; il provvedimento di accompagnamento n. 1508 prevede sia iniziative importanti di fusione o di soppressione di enti previdenziali, quindi segnala una direttiva del Governo – che fra l'altro coincide con valutazioni che già questa Commissione aveva espresso –, sia una dismissione massiccia dei patrimoni immobiliari dell'INPS, dell'INAIL e dell'INPDAP. Mi pare si tratti di una linea nuova, che il Governo forse assume sotto la pressione della situazione finanziaria contingente, la quale potrebbe però diventare anche una linea permanente.

L'odierna audizione assume quindi un particolare interesse per la nostra Commissione proprio per le ragioni esposte. Come già detto, in sostituzione del ministro Barucci, è con noi il sottosegretario Sacconi, che ringraziamo per la sua presenza, il quale potrà soddisfare certamente le nostre esigenze, in virtù della ricca esperienza che ha già maturato in questo campo nei suoi impegni di Governo.

Abbiamo già ascoltato, come ho ricordato, il ministro del lavoro, professor Giugni, il quale ha sottolineato in particolare gli aspetti di sua competenza del complesso problema previdenziale in Italia e degli istituti soggetti al nostro controllo. Al sottosegretario Sacconi chiediamo di sottolineare soprattutto gli aspetti di interesse del Ministero del tesoro, che si ricollegano all'impatto com-

plessivo che il sistema previdenziale esercita sulla situazione economica e finanziaria del paese. Tale sistema manovra cifre molto elevate, possiede patrimoni immobiliari rilevanti e quindi gioca un ruolo importantissimo sulla finanza pubblica; è su questi aspetti che chiediamo al sottosegretario Sacconi di soffermarsi in maniera particolare, in modo da avere, per la parte riguardante il tesoro, una visione complessiva dei problemi. È vero che l'amministrazione del tesoro ha perso un po' del proprio potere di vigilanza con la costituzione dell'INPDAP, ma rappresenta pur sempre il punto di riferimento per tutte le decisioni, in particolare per la legge finanziaria.

Ho fatto questa premessa soltanto per indicare i temi di interesse particolare per la Commissione, ma naturalmente auspico che ci si possa soffermare anche su temi diversi.

Invito il sottosegretario Sacconi a prendere la parola.

MAURIZIO SACCONI, Sottosegretario di Stato per il tesoro. Svolgerò il mio intervento tenendo conto dei quesiti che la Commissione ci ha fatto pervenire; depositerò quindi, a conclusione del medesimo, le risposte scritte, alcune delle quali contengono anche tabelle che per comodità non leggerò ma che sono ovviamente a disposizione dei commissari.

La Commissione chiede innanzi tutto un giudizio del Ministero del tesoro in ordine alle prospettive del sistema pensionistico pubblico. Al riguardo osserviamo come siano varie le circostanze che si combinano a produrre la condizione critica del sistema pensionistico. Sono presenti, da una parte, spinte assai forti all'espansione della spesa, che traggono origine dai due concomitanti fenomeni dell'invecchiamento della popolazione e della progressiva maturazione dei sistemi pensionistici, dall'altra, ostacoli di non facile rimozione sulla strada del finanziamento delle spese, dovuti al fatto che i livelli delle aliquote contributive non sono facilmente suscettibili di ulteriori innalzamenti, mentre il ricorso al sistema

tributario generale trova, com'è noto, limiti stringenti nei già alti gradi di pressione tributaria complessiva.

Nella presente situazione del sistema pensionistico pubblico colpiscono e preoccupano, per la loro consistenza, i livelli di spesa, ma più ancora la tendenza di questi livelli a crescere con grande rapidità. Invero, l'atteso processo di stabilizzazione della spesa pensionistica rispetto al prodotto interno lordo derivante dalla riforma pensionistica non dispiega ancora i suoi effetti, in quanto le modifiche normative introdotte non garantiscono nel breve periodo risparmi di spesa significativi.

Ciò che limita fortemente i risparmi attesi dalla prevista elevazione dell'età pensionabile obbligatoria nel settore privato è la possibilità di accedere ai pensionamenti in via anticipata con 35 anni di anzianità contributiva. Come è noto, nel settore pubblico l'anzianità contributiva richiesta per il pensionamento anticipato è addirittura inferiore.

Al riguardo, sul piano della comparazione con gli altri paesi europei concorrenti con la nostra economia, occorre segnalare che tale istituto o non è presente ovvero risulta fortemente penalizzato. La riduzione degli importi dei trattamenti è fino al 5 per cento per ogni anno di anticipo rispetto all'età pensionabile per vecchiaia.

La proposta contenuta nel provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1994 mira a contenere il ricorso a tale tipo di pensionamento mediante, com'è noto, lo slittamento di due mesi delle cosiddette finestre di accesso al pensionamento anticipato già previste a maggio e a novembre di ogni anno (ciò si riferisce al settore privato) e l'introduzione di un meccanismo di correzione delle pensioni anticipate per i soggetti che vantano anzianità contributiva inferiore a 35 anni e di età inferiore a 60 anni (ciò per il settore pubblico).

Il meccanismo di correzione degli importi delle pensioni anticipate introdotto per i dipendenti pubblici risponde, oltre che ad un'esigenza di carattere finanzia-

rio, anche ad un'altra di carattere equitativo; infatti le pensioni anticipate (per esempio, 55 anni di età) assicurano, nei confronti dei soggetti che ne beneficiano rispetto ai pensionati di vecchiaia con eguale anzianità contributiva e retribuzione pensionabile, un flusso di reddito superiore in relazione alla più elevata speranza di vita al momento del pensionamento, con conseguente redistribuzione di reddito da questi ultimi ai primi.

Tale disparità è destinata, nel settore privato, ad aggravarsi con l'aumento graduale dell'età pensionabile. La correzione potrebbe invece impedire che i titolari delle pensioni anticipate assorbano risorse superiori al contributo che essi danno in età attiva al finanziamento del sistema.

Per quanto riguarda le previsioni sulla gestione INPS per l'esercizio 1994, relativamente alla gestione di cassa si fa presente che la legge finanziaria stabilisce in complessive lire 66.800 miliardi l'apporto dello Stato alla gestione; l'entità di tale apporto consegue dalla differenza tra la proiezione delle esigenze finanziarie a legislazione vigente, pari a lire 70.500 miliardi stimati in occasione della stesura del documento di programmazione economico-finanziaria per il 1993-1996 e l'importo degli effetti riduttivi sul fabbisogno INPS, valutati in lire 3.700 miliardi, derivanti dalla manovra di finanza pubblica del prossimo triennio. Alla data odierna va però fatta una riconsiderazione della stima del fabbisogno tendenziale 1994 di 70.500 miliardi, in quanto la stessa era stata costruita sulla base dei dati di consuntivo 1992 e sull'andamento dei flussi di cassa dei primi sei mesi del 1993 e teneva altresì conto degli effetti positivi che sarebbero dovuti scaturire dall'introduzione della *minimum tax* e da altre misure correttive. La proiezione al 1994 delle risultanze previste per il 1993 scontava inoltre una crescita del monte imponibile contributivo del 4,4 per cento.

L'andamento della gestione di cassa 1993 dell'INPS risultante ad agosto si sta profilando però peggiore di quanto rilevato a giugno, sia per la crescita quasi

nulla del gettito contributivo da lavoro dipendente sia per il mancato introito del previsto gettito contributivo dal comparto del lavoro autonomo per l'introduzione della *minimum tax* e per l'assoggettamento a contribuzione di tutti i redditi di impresa. Ciò determina, unitamente ad una crescita della spesa pensionistica superiore alle previsioni, dovuta essenzialmente a numerose pratiche di riliquidazione delle pensioni di lavoratori autonomi, un peggioramento consistente del fabbisogno 1993, interamente proiettabile al 1994.

Sulla consistenza del fabbisogno tendenziale 1994 di 70.500 miliardi va inoltre considerato che l'andamento dell'occupazione e gli effetti « annuncio » sulle possibili future misure restrittive sul pensionamento di anzianità fanno propendere per un ulteriore peggioramento del fabbisogno 1994, sia per una minore crescita del monte retributivo rispetto a quella adottata sia per una possibile maggiore propensione al pensionamento. Esigenze di finanza pubblica hanno comunque fatto sì che in occasione della stesura della legge finanziaria per il 1994 il fabbisogno di cassa dell'INPS per tale anno venisse fissato in coerenza con quello tendenziale di 70.500 miliardi stimato in occasione del documento di programmazione finanziaria 1993-1996.

Passo ora ai risultati economico-patrimoniali degli organismi confluiti nell'INPDAP. Circa le questioni relative alla confluenza nell'INPDAP del personale già in servizio presso la direzione generale degli istituti di previdenza del Ministero del tesoro va osservato che le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 308 del 12 agosto 1993 regolano compiutamente il procedimento per il passaggio del predetto personale, assicurando la conservazione del trattamento giuridico ed economico nonché il regime di previdenza vigente presso l'amministrazione di provenienza.

Viene prevista inoltre l'opzione per il definitivo trasferimento all'INPDAP ed il successivo inquadramento nell'INPDAP medesimo in conformità di apposite ta-

belle di equiparazione deliberate dal consiglio di amministrazione ed approvate con decreto dei Ministeri vigilanti. Per tutto il personale dell'INPDAP, compreso quello proveniente dall'amministrazione statale, è stabilita l'iscrizione, a decorrere dal 1° gennaio 1994 per il trattamento di previdenza e quiescenza di fine servizio e la previdenza integrativa, all'INPDAP, con la possibilità di optare, entro i 6 mesi successivi dalla predetta data, per il mantenimento dei trattamenti in vigore presso le rispettive amministrazioni di provenienza. Sono altresì disciplinati i procedimenti per la ricongiunzione dei periodi di servizio resi dagli interessati anteriormente all'inquadramento nell'organico dell'INPDAP ai fini del trattamento di pensione e di fine servizio.

In conclusione, la questione più rilevante del personale riguarda l'attuazione dei provvedimenti concernenti il profilo organizzativo dell'Ente e la struttura delle sedi periferiche, tenendo anche conto di quanto previsto dalla legge n. 274 del 1991, che ha riformato l'ordinamento delle casse pensioni degli istituti di previdenza, attuazione che rientra nei poteri di autonomia dell'Ente.

Relativamente ancora al controllo sull'attività degli enti previdenziali, si segnalano le innovazioni proposte dal ministro della funzione pubblica contenute nel provvedimento collegato con la legge finanziaria; misure dirette a prevedere che, con regolamento da emanarsi ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400, si provvederà alla fusione o alla soppressione di 13 enti previdenziali ed alla conseguente attribuzione delle funzioni degli enti soppressi all'INPS, all'INPDAP e all'INAIL, secondo le rispettive competenze.

IVANA PELLEGATTI. Ha parlato di 13 enti; nell'elenco ce ne sono 11. Inizialmente erano 13, poi due sono scomparsi.

MAURIZIO SACCONI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Ha ragione, sono 11. Credo che nella penna sia rimasto il desiderio del tesoro!

IVANA PELLEGATTI. Un desiderio condiviso!

MAURIZIO SACCONI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Con lo stesso regolamento si disporrà il riordino degli enti in questione, nei cui organi di amministrazione siano previste rappresentanze sindacali, allo scopo di distinguere, come stabilito per l'INPDAP, organi di indirizzo generale - cui compete la definizione degli obiettivi ed il controllo sui risultati - ed organi di gestione.

Il regolamento in questione si occuperà inoltre della revisione delle norme in materia di previdenza professionale, al fine di eliminare sperequazioni fra categorie, evitare duplicazioni di trattamento pensionistico e limitare i benefici a coloro i quali esercitano effettivamente le professioni considerate. L'articolo 5 prevede altresì che, previa nomina di commissari liquidatori, si proceda alla fusione di enti con finalità analoghe o collegate, al fine di realizzare economie nelle contribuzioni statali attraverso il contenimento delle spese per il funzionamento, per il personale e per l'amministrazione, riduzione delle singole indennità e del numero dei componenti, nonché la trasformazione di taluni enti in associazioni o persone giuridiche di diritto privato.

Circa le procedure di liquidazione, i responsabili degli enti interessati dovranno trasmettere, entro il termine di 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, al Ministero del tesoro - ispettorato generale per gli affari e per la gestione del patrimonio enti disciolti - le attività esistenti, i libri contabili, gli inventari ed il rendiconto con gli allegati analitici relativi all'intera gestione. Tale ispettorato provvederà alla liquidazione della relativa gestione residua con le procedure di cui alla legge n. 1404 del 1956.

Relativamente ai tempi di liquidazione si fa presente che, essendo il procedimento amministrativo di definizione delle gestioni liquidatorie un procedimento complesso e non autonomo, in quanto svolto con la partecipazione di soggetti

diversi (privati e strutture pubbliche), non è possibile allo stato indicare tempi certi per la conclusione dei vari iter che portano alla definizione delle gestioni in esame.

Circa i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato in favore degli enti di cui all'elenco n. 4 allegato all'articolo 5 del provvedimento collegato, si fa presente che risultano destinatari di tali trasferimenti unicamente l'ENPALS e l'ENAPS: l'ENPALS per lire 61 miliardi a titolo di quota assistenziale delle pensioni erogate e l'ENAPS per lire 580 milioni quale quota pari al 5 per cento dei proventi accertati per diritto di ingresso ai musei, gallerie e scavi archeologici dello Stato.

Al riguardo, mentre il trasferimento all'ENPALS permarrrebbe anche dopo il suo eventuale trasferimento ad altri enti, in quanto lo Stato si è fatto carico, nella fattispecie, di un segmento degli importi delle pensioni erogate, quello riferito all'ENAPS potrebbe essere soppresso in presenza di accertate economie derivanti dall'accorpamento con altri enti.

Per quanto attiene all'eventuale estensione ad altri enti previdenziali dei principi informativi della legge n. 88 del 1989 di riforma dell'INPS e dell'INAIL si ritiene che gli stessi, essendo stata la richiamata legge concepita per enti di rilevanti dimensioni, possano trovare utile applicazione solo nei confronti di quegli organismi la cui portata sia in qualche modo assimilabile a quella dei due Enti sopra citati.

Per quanto riguarda le dismissioni patrimoniali, il provvedimento collegato alla legge finanziaria 1994 reca, su proposta del ministro Giugni (articolo 22), disposizioni in ordine alla dismissione dei cespiti patrimoniali dell'INPS, dell'INAIL e dell'INPDAP che dovrebbe portare alla realizzazione di 1.500 miliardi per ciascuno degli enti suddetti nel triennio 1994-1996.

Tali disposizioni in effetti riprendono, estendendole ad altri organismi, quanto più volte rappresentato dal Tesoro in sede di esame dei bilanci dell'INPS.

In tale sede, si era infatti constatato che la gestione del patrimonio immobiliare da reddito dell'Istituto (ammontante a circa 1.900 miliardi) continuava a rendere in termini davvero irrisori ed in taluni casi si concludeva addirittura in perdita (nel 1992: -4,2 miliardi), per cui si era ritenuto indispensabile sollecitare l'alienazione dei cespiti che forniscono scarsa o nulla redditività per poter fronteggiare con il relativo ricavato i notevoli costi per acquisti di beni strumentali.

Di tale esigenza si dovrà necessariamente tener conto nel momento in cui si procederà all'emanazione del previsto decreto interministeriale (lavoro-tesoro-bilancio) che dovrà disciplinare le modalità di utilizzazione delle disponibilità realizzate.

Si ritiene utile, infine, richiamare l'attenzione sugli impieghi delle somme eccedenti la normale liquidità di gestione che gli enti previdenziali sono tenuti annualmente ad investire sulla scorta di piani da sottoporre all'approvazione dei ministri del lavoro, del tesoro e del bilancio.

In proposito, attesa la rilevanza delle disponibilità da investire (complessivamente circa seimila miliardi negli ultimi anni) e considerati altresì i numerosi interventi normativi operati dal legislatore nel settore (individuazione della percentuale da destinare ad immobili; quota da destinare agli statali trasferiti per servizio; quota per le esigenze di immobili strumentali di INPS e Ministero del lavoro; quota per edilizia universitaria; quota per le forze di polizia) andrebbe valutata la possibilità di delegificare l'intera materia demandando alla Presidenza del Consiglio, su proposta dei ministeri oggi interessati all'esame dei piani di investimento (lavoro-tesoro-bilancio), la facoltà di disporre gli interventi ritenuti necessari.

È di tutta evidenza che il ricorso all'atto amministrativo, rispetto allo strumento legislativo consentirebbe attraverso una visione globale e aggiornata di valutare di anno in anno quali siano le esigenze di mercato nel settore o di

indirizzare gli enti previdenziali verso impieghi proficui atteso l'obbligo che gli stessi hanno di costituire riserve congrue per garantire l'erogazione delle prestazioni future a favore degli iscritti.

Passando al deposito vincolato in tesoreria (25 per cento), osservo che in occasione della manovra di riequilibrio dei conti pubblici per l'anno 1993 il decreto-legge n. 155 del 1993 all'articolo 12 ha previsto, per il periodo 1993-1995, il deposito su conti correnti di tesoreria del 15 per cento dei contributi riscossi dagli enti previdenziali nell'anno precedente a quello di riferimento.

In sede parlamentare, la percentuale è stata elevata dal 15 per cento al 25 per cento, ma è stata contemporaneamente ridotta dal 25 per cento al 20 per cento la percentuale dei fondi disponibili da destinare, per gli anni 1993-1994, agli investimenti per l'edilizia universitaria.

L'applicazione della norma riguarda tutti gli enti previdenziali del settore pubblico allargato, quello cioè tenuto al rispetto dell'articolo 25 della legge n. 468 del 1978, con esclusione di quegli enti che sono sottoposti alle norme sulla tesoreria unica (INPS, INAIL, INPDAP, OPAFS, IPOST, SCAU), in quanto già detengono le loro disponibilità su conti infruttiferi aperti presso la tesoreria statale.

L'introduzione della misura in argomento è stata dettata da esigenze di risanamento della finanza pubblica, a cui gli enti previdenziali sono stati chiamati a contribuire, senza che, peraltro, venisse compromessa la possibilità di far fronte al pagamento delle prestazioni istituzionali e delle spese di funzionamento. Il comma 4 del citato articolo 12, prevede, infatti, che gli enti, qualora si trovino in comprovate difficoltà, possano versare somme inferiori o svincolare le somme già versate.

La misura in questione assicura agli enti anche un rendimento (8,50 per cento lordo al momento dell'emanazione del decreto-legge n. 155 del 1983, attualmente 8 per cento) che è pari a quello garantito a tutti gli enti che intrattengono conti correnti fruttiferi presso la tesoreria

statale e che risulta notevolmente superiore al rendimento degli investimenti immobiliari (3-4 per cento).

L'investimento delle risorse nel conto corrente fruttifero vincolato non compromette neppure l'equilibrio tecnico-finanziario dei vari enti, in quanto la gestione della maggioranza degli stessi è retta con il sistema a ripartizione, integrato da una riserva pari, mediamente, a due annualità di prestazioni, per assicurare una certa elasticità di gestione.

Ove, pure, prevalesse il sistema a capitalizzazione, il problema non sussisterebbe in quanto le riserve, tecniche e non, risultano investite, indistintamente, negli elementi del patrimonio, tra cui, dal 1993, figurerà anche il deposito vincolato in tesoreria, che, in forza del comma 4 dell'articolo 12, può essere smobilizzato, ma dopo gli investimenti mobiliari, per fronteggiare il pagamento delle prestazioni istituzionali.

Allo stato, solamente l'ENPAM e l'INPGI non hanno provveduto al previsto versamento. In conseguenza di ciò, al fine di ottemperare al richiamo disposto, sono stati nominati presso i due enti dei Commissari *ad acta*, nelle persone dei rispettivi direttori generali.

Da un'indagine esperita si è potuto verificare che sono già stati versati in tesoreria dagli altri enti previdenziali 1.231 miliardi. Tale importo è destinato ad accrescersi nel breve periodo per i versamenti che effettueranno altri enti che hanno comunicato l'impossibilità momentanea per carenza di liquidità.

Parlo, infine, della previdenza complementare. I fondi pensionistici di natura privata intesi come investitori istituzionali specializzati nella gestione del risparmio di lungo periodo si sono sviluppati nel nostro paese al di fuori di una cornice legislativa chiara e compiuta. Il modesto sviluppo di tale forma di previdenza è riferibile essenzialmente, oltre che all'assenza di regolamentazione, agli elevati livelli di copertura della previdenza pubblica, nonché alla presenza dell'istituto del trattamento di fine rapporto.

In proposito non può peraltro non sottolinearsi che i fondi attualmente esistenti si configurano come terzo segmento previdenziale in aggiunta al trattamento obbligatorio e a quello di fine rapporto.

Negli altri paesi, invece, i sistemi pensionistici prevedono due sole forme: l'una riguarda il trattamento obbligatorio di pensione, l'altra il trattamento integrativo erogato sotto forma di rendita dai fondi pensione o di indennità in capitale (assimilabile quindi al nostro trattamento di fine rapporto).

In seguito all'approvazione dei provvedimenti in materia pensionistica, i principali fattori in grado di determinare un impatto significativo sulla crescita dei fondi pensionistici sono rappresentati oltre che dalla riduzione del grado di copertura della previdenza obbligatoria per i giovani (il calcolo della pensione è ora riferito all'intera vita lavorativa) dalle norme, contenute nel decreto legislativo n. 124 del 1993 sulla previdenza complementare tra le quali quelle fiscali e quelle inerenti l'incentivo all'utilizzazione del TFR come canale di finanziamento degli schemi complementari.

Il trattamento fiscale riservato ai fondi non poteva, però, non risentire delle attuali esigenze della finanza pubblica. Conseguentemente se da un lato il provvedimento ha ristretto gli incentivi fiscali previsti dalla precedente normativa, in particolare il *quantum* deducibile dalle aziende in sede IRPEG ed ILOR, d'altro canto, l'insieme delle norme contenute nel decreto tende a costruire l'importo dei futuri fondi pensione soprattutto incentivando, anche fiscalmente, lo smobilizzo del TFR.

Lo sviluppo dei fondi pensione allo stato risulta quindi fortemente connesso al confronto che, nell'ambito dei prossimi accordi contrattuali, svolgeranno le parti sociali. In tale sede, tenuto conto delle rispettive convenienze, dovranno individuarsi gli spazi di sviluppo delle forme complementari, attraverso lo smobilizzo del TFR.

Mi auguro che si sia potuta dare risposta alle domande che erano state

formulate dalla Commissione e che abbiamo riarticolato come ho esposto.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Sacconi per la sua esposizione chiara, molto interessante e ricca di dettagli, particolari e notizie ai quali la Commissione è particolarmente interessata.

Apro ora il dibattito dando la parola ai colleghi che intendano intervenire per chiedere ulteriori delucidazioni.

IVANA PELLEGATTI. Desidero anch'io ringraziare il sottosegretario Sacconi, anche perché dalla lettura delle note a sua disposizione sono emersi elementi importanti, che meritano un approfondimento. Vorrei proprio partire dai punti che sono stati elencati dal sottosegretario e che rispondono ai quesiti che la Commissione aveva posto ed all'esigenza che abbiamo di comprendere meglio cosa sia accaduto in questo anno, dopo l'approvazione della legge delega e dei decreti legislativi in materia di previdenza. Questo anche in preparazione della legge finanziaria e del provvedimento collegato che porta in sé alcune norme che modificano enormemente (mi riferisco, ad esempio, al pubblico impiego) situazioni in atto in materia previdenziale.

Proprio perché stiamo parlando con un rappresentante del Ministero del tesoro, credo che occorrerà fare una riflessione riguardo alla considerazione svolta rispetto alle previsioni della spesa previdenziale e soprattutto al modo in cui finanziarla. Ho già posto tale questione al ministro Giugni, ma credo che questa mattina il nostro interlocutore sia anch'esso idoneo, se non più idoneo dello stesso ministro del lavoro.

Ritengo che esista veramente una questione reale di finanziamento del fondo previdenziale e sono convinta anche che occorran misure diverse rispetto al passato. In altri termini era impensabile auspicare per l'anno 1993 l'aumento del 4 per cento del monte imponibile, dal momento che fin dall'inizio dell'anno vi erano stati segnali di restringimento della

base produttiva del settore industriale che implicavano, a loro volta, il decremento del monte salari. Se a questo si aggiunge la diminuzione delle retribuzioni – anche se in maniera non consistente perché pari a circa il 2 per cento – si può facilmente intuire come il finanziamento del fondo previdenziale del nostro paese debba avvenire attraverso altre forme.

Innanzitutto, occorre verificare – sulla scorta delle esperienze di altri paesi – quali forme di finanziamento sia possibile individuare; in secondo luogo, bisogna avviare la riforma contributiva, senza ricorrere all'aumento delle relative aliquote, posto che oggi esiste una giungla contributiva in cui rientrano gli sgravi, la sottocontribuzione, le contribuzioni particolari legate alle aree ed alla collocazione dei comuni ed altro.

Inoltre, il risparmio della spesa può essere creato sia tagliando le prestazioni sia razionalizzando. La legge finanziaria da questo punto di vista può essere un valido strumento, ma non deve essere il solo: occorre infatti intervenire anche rispetto ai 53 fondi pensionistici esistenti ai quali si aggiunge una miriade di enti che, in alcuni casi, non hanno ragione di esistere perché producono esclusivamente perdite. Credo che la strada da percorrere passi per l'aumento della spesa oltretutto per una seria razionalizzazione del finanziamento della spesa previdenziale.

Quanto all'INPDAP, il Ministero del tesoro ha avuto la possibilità di intervenire sugli enti previdenziali pubblici, dal momento che una direzione di quel dicastero si interessa specificamente del settore. In questi anni si è discusso a lungo della previdenza pubblica ma solo ora, con la nascita dell'INPDAP, ci si accorge – esaminando il contenzioso in atto tra gli enti unificati – dell'esistenza di una possibilità di recupero contributivo per gli enti che non hanno mai pagato, rappresentata dalla rendita patrimoniale immobiliare, specificatamente il recupero della morosità degli affitti degli immobili destinati ad usi non abitativi. Il contenzioso è notevole e si potrebbero recuperare consistenti risorse, muovendo

dosi nella stessa direzione dell'INPS che ha recuperato crediti e l'evasione contributiva in misura notevole, tanto che il ministro del lavoro ha sostenuto che la « vivacità va premiata ».

Comunque, la questione della previdenza pubblica non può essere affrontata prescindendo dalla situazione degli statali. Si sostiene che in Italia esista l'anomalia delle pensioni di anzianità, senza considerare che esiste una categoria di lavoratori, gli statali, la cui spesa previdenziale è incontrollata e incontrollabile. Non si dimentichi che gli oneri previdenziali per questa categoria sono considerati spese correnti dal bilancio dello Stato, e che non si sa come intervenire sulla spesa previdenziale per gli statali perché il relativo fondo non è stato costituito. Ciò non significa tanto penalizzare i pensionati statali, quanto non avere un quadro di riferimento preciso per individuare gli strumenti di un intervento efficace. Anche questo è qualcosa che può essere fatto se si vuole un quadro sufficientemente chiaro della previdenza e della spesa pensionistica del nostro paese. Dico questo al rappresentante del Ministero del tesoro perché è il più interessato in materia; poiché si sta discutendo dell'INPDAP è necessario intervenire all'atto della costituzione del nuovo Ente, che dovrebbe gestire la previdenza pubblica, con la formazione di un fondo per gli statali, rispetto al quale è necessario prevedere un periodo di transizione.

Sulla fusione degli enti non mi soffermo perché sarà oggetto di discussione nelle Commissioni competenti, tuttavia mi schiero tra chi pensa che l'errore commesso dal Tesoro – mi riferisco ai 13 enti – vada superato; anzi, probabilmente la prevista soppressione di 15 enti, sostenuta anche dalle indicazioni che questa Commissione darà, dovrebbe essere attuata. Ora però gli enti sono stati ridotti a 11, tanto che domani, in sede di audizione del responsabile della funzione pubblica, chiederemo i motivi sottesi alla sparizione di due enti nell'arco di tempo che va dal suo primo rapporto alla presentazione della legge finanziaria, ov-

vero l'IPOST e l'ENAM. Mentre per l'IPOST la scomparsa è in parte giustificata dal processo di privatizzazione in atto, per l'ENAM risulta difficile capire i motivi, posto che nel rapporto Cassese l'Ente risultava tra gli organismi da sopprimere mentre poi il Presidente del Consiglio ha nominato il suo presidente. Sarebbe interessante capire che cosa è accaduto in quindici giorni! Ad ogni modo questo rappresenterà l'oggetto dell'incontro con il ministro per la funzione pubblica oltreché delle discussioni che si svolgeranno nelle Commissioni competenti. Ritengo comunque che nell'ottica della razionalizzazione del settore bisognerà percorrere la strada dello smobilizzo di alcuni enti.

Non mi sono mai soffermata sul prelievo delle cosiddette casse professionali. In argomento devo lamentare la diffusione di notizie sbagliate e incomprensibili soprattutto per chi si interessa della materia. Non è assolutamente vero, contrariamente a quanto sostengono da giorni i mezzi di comunicazione nei servizi sugli scioperi, che si interviene distogliendo risorse utilizzate per le prestazioni. Ripeto, non è assolutamente vero perché il prelievo in atto è qualcosa di diverso. Del resto, è noto che gli enti di previdenza sono obbligati per legge a costituire la riserva pari a due annualità. Non voglio discutere sulla giustezza delle percentuali, ma nell'ultimo decreto legislativo concernente la previdenza per i nuovi iscritti, sono indicate alcune categorie professionali che beneficiano di un trattamento diverso: tanto per essere chiari, si tratta dell'INPGI.

Credo che si debbano riformare in modo serio gli enti di previdenza attraverso una razionalizzazione che non dia spazio a categorie privilegiate con notevole forza contrattuale né a categorie disagiate. Non voglio ora soffermarmi sul fondo per gli scultori ed i pittori ma desidero solo ricordare che, avendo questo fondo una scarsa forza contrattuale,

non è stato preso in considerazione fra tutti quegli enti di cui è stata chiesta la soppressione.

Occorre seguire il principio di una previdenza equa e giusta per tutti senza creare categorie forti in grado di ottenere trattamenti privilegiati e categorie penalizzate. Non dimentichiamo infatti che in questi anni sono stati sciolti solo pochi enti di previdenza, ma esclusivamente quelli il cui bilancio presentava un forte passivo che poi è stato scaricato interamente sullo Stato.

La Commissione dovrebbe stabilire che lo stesso trattamento vale per tutti, nel bene e nel male.

PRESIDENTE. Vorrei a mia volta chiedere qualche ulteriore chiarimento al sottosegretario Sacconi, in particolare facendo riferimento all'articolo 5, comma 2, del provvedimento di accompagnamento n.1508. Vorrei sapere se il Governo in ordine alle ulteriori iniziative di diffusione o soppressione, che mi pare vadano al di là del campo previdenziale, abbia già individuato una via da seguire. Certamente i 60 giorni qui indicati non sono molti ed è per questo che presumo che il Governo abbia già indicato quali procedure si debbano adottare per le liquidazioni.

In tema di dismissioni del patrimonio immobiliare la norma prevede addirittura il raggiungimento dell'obiettivo di 1.500 miliardi nel biennio o nel triennio. Immagino che anche a tale proposito il Governo abbia individuato forme di indirizzo e di controllo perché certamente deve esserci un meccanismo di protezione da eventuali svendite ma l'obiettivo dei 1.500 miliardi appare comunque assai vincolante.

LUIGI MERIGGI. L'obiettivo riguarda esclusivamente la vendita o tiene conto della rivalutazione?

PRESIDENTE. Tiene conto esclusivamente della vendita, l'utilizzazione dei cui proventi è prevista da un meccanismo

indicato nel decreto interministeriale prima citato dal sottosegretario Sacconi.

Le esperienze nel campo delle privatizzazioni non sono certo incoraggianti nel senso che le previsioni non sono state rispettate; mi chiedo se anche in questo campo siano state ipotizzate forme di indirizzo e di controllo.

Giudico corretta l'osservazione della collega Pellegatti circa l'opportunità di una riforma ispirata a criteri egualitari e razionali; questo però ha poco a che fare con il prelievo del 25 per cento a carico di tutti. Purtroppo procediamo ancora sulla base di iniziative improvvisate e sulla spinta di particolari esigenze e non su una linea di razionale riforma come quella indicata dalla senatrice Pellegatti. Ovviamente se vogliamo ridurre, come qualcuno ritiene giusto, il trattamento previdenziale di enti a situazioni paragonabili fra loro, conseguentemente si verificherà una crescita della previdenza integrativa o di altre forme assicurative perché la parte obbligatoria potrà rimanere legata ad obiettivi equitativi mentre la previdenza integrativa o libera assumerà un altro rilievo.

La senatrice Pellegatti ha posto anche l'esigenza di non creare disparità di forza fra le diverse categorie; a me sembra che queste ultime la forza l'abbiano in sé per cui è evidente come si possa arrivare ad ottenere migliori forme di previdenza per taluni settori, magari avvalendosi di sistemi non pubblici con un conseguente rafforzamento della previdenza integrativa.

MAURIZIO SACCONI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro.* Mi sembra che sia stato colto nei suoi termini esatti il riferimento al fabbisogno dell'INPS che, a pochi giorni dalla presentazione dei documenti di bilancio, il tesoro ammette essere superiore al trasferimento che dal bilancio dello Stato è stato previsto. È ovviamente difficile quantificare tale sottostima, ma essa esiste e se ne discuterà in altra sede, quella della sessione di

bilancio. Le ragioni per cui questo problema è ormai sotto gli occhi di tutti vanno cercate non soltanto nella sovrastima del monte imponibile ma anche nella sottostima delle prestazioni erogate. I dati relativi al mese di agosto indicano una caduta del monte contributivo in relazione sia al numero dei contribuenti sia alla loro composizione, mentre per altro verso si è registrata una propensione al pensionamento in relazione alle incertezze che molti intravedono nel proprio futuro.

Non c'è dubbio che queste incertezze abbiano una loro ragione d'essere, tenendo conto che il sistema previdenziale non ha ancora raggiunto un equilibrio strutturale e che le riforme recentemente varate non hanno ancora garantito a sufficienza questo tipo di obiettivo. Quindi, l'attesa di ulteriori interventi sul sistema previdenziale induce ad un maggiore ricorso al pensionamento.

Il primo problema senza dubbio è quello del maggiore fabbisogno dell'INPS: vedremo come e se verrà affrontato nei documenti di bilancio.

Non entro nel merito di proposte più generali che sono state fatte in riferimento sia alla giungla contributiva sia al contenimento dei costi fissi del sistema previdenziale. Certo è che bisogna avere un po' più di coraggio nel trattare quantomeno il problema delle regole uniformi, perché, rispetto all'obiettivo della concentrazione, non siamo neppure riusciti ad affrontarlo, anzi, quando, come nel caso del prelievo forzoso, si estendono situazioni che sono già di alcuni, immediatamente coloro che ne sono investiti reagiscono. Figuriamoci quale potrebbe essere la reazione se andassimo oltre!

Il messaggio che va dato è che ogni anno di ritardo nell'aggredire le ragioni di squilibrio del sistema previdenziale corrisponde ineluttabilmente ad una certa riduzione della copertura obbligatoria. Questa è una regola matematica ed il prossimo punto di attacco sarà probabilmente il coefficiente di valutazione - lo

dico provocatoriamente – del 2 per cento, perché inevitabilmente, anno dopo anno, si consumano possibilità di ricostruire l'equilibrio salvando il livello delle prestazioni: proprio da questo punto di vista il ritardo ha un costo. Il sistema è pieno di costi fissi ed ha al suo interno situazioni di spreco o comunque di improduttività che devono essere affrontate.

Per quanto riguarda la previdenza pubblica, vorrei ricordare che il problema di una trasparente verifica dell'equilibrio del sistema previdenziale pubblico fu affrontato con la legge delega. Fui proprio io, quando avevo la delega al dicastero della funzione pubblica, a proporre – cosa che stiamo ora realizzando – una sorta di bilancio parallelo per la previdenza pubblica: se è vero che sussistono difficoltà a dar vita ad un fondo autonomo per gli statali – questa rappresenta la soluzione ideale – dati i problemi di immediata capitalizzazione dello stesso all'atto della costituzione e quindi con problemi di « impoverimento » del bilancio dello Stato, problemi irrisolvibili nel breve termine, almeno – questo fu il ragionamento che facemmo al dicastero – facciamo un bilancio parallelo, una simulazione che ci consenta di evidenziare l'equilibrio o meno, o meglio lo squilibrio della gestione previdenziale pubblica. Questa operazione è in corso di redazione. Tenete conto che più in generale stiamo lavorando ad un bilancio sperimentale in funzione di una lettura più trasparente del bilancio dello Stato e di un'auspicata riforma radicale dello stesso. Quello di poter avere una trasparente lettura del bilancio a disposizione innanzitutto di coloro che lo governano è un aspetto fondamentale.

LUIGI MERIGGI. Se non i fondi, almeno i dati!

MAURIZIO SACCONI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Almeno si realizza il punto di equilibrio rispetto ad ideali contribuzioni.

LUIGI MERIGGI. Quanto ha detto si sta realizzando concretamente?

MAURIZIO SACCONI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Stiamo lavorando al fine di dare una certezza. Tra l'altro, quando ebbi la delega ero sottosegretario di Stato per il tesoro e quindi ero in grado di percepire la doppia problematica. Inoltre, mi sono occupato della riforma della banca pubblica e del drammatico problema di alcuni istituti come il Banco di Napoli e il Banco di Sicilia che abbiamo letteralmente salvato con un provvedimento senza il quale non so cosa sarebbe successo. Quest'esperienza è importante perché il bilancio dello Stato traduce in grande la condizione di quelle due banche, una condizione estremamente confusa nei trasferimenti di parte corrente.

Vi sono, quindi, le condizioni per un'operazione di maggiore trasparenza che consenta di intervenire sulle regole in modo sempre più efficace. Vi è poi da auspicare che tanto per la parte pubblica quanto per quella privata si adottino parametri di esame dell'equilibrio simili a quelli della *Social security administration*, cioè simili a quelli che si utilizzano in altri paesi basati su una proiezione temporale adeguata. Questo anche come insegnamento alle categorie che parlano di equilibrio delle loro gestioni con riferimento al presente e non a settantacinque anni dati, come sarebbe più giusto fare.

Riguardo al prelievo forzoso, condovido quanto è stato detto. Sono state fatte affermazioni cialtronesche; hanno mentito sapendo di mentire e sarebbe utile che anche il Parlamento concorresse a dare un'informazione tranquillizzante, come sta facendo il Governo. Si può dire tutto; ciascun provvedimento, soprattutto se adottato in una condizione di emergenza strutturale come è quella del bilancio dello Stato, è opinabile. L'opinabilità, però, riguarda più un aspetto metodologico, relativo cioè all'autonomia della

gestione da parte dell'ente delle proprie risorse e delle proprie riserve. Dal punto di vista delle prestazioni, come è noto, non vi è problema alcuno e da quello della remunerazione, se si dovessero dare disposizioni per un'oculata gestione di riserve matematiche in un sistema del tutto a capitalizzazione, uno zoccolo consistente di impieghi a redditività certa attorno ai livelli di cui abbiamo prima parlato per quanto riguarda il conto corrente di tesoreria, credo che sarebbe solo utile al fine della stabilità degli istituti. Anche per la discussione che potrebbe sorgere, vi sono buone giustificazioni. Credo, quindi, che altre cose vogliano essere agitate alle spalle del timore che riguarda le prestazioni. Mi auguro, ovviamente, che tutti sapranno essere virtuosi e che il Governo per primo sappia resistere alla piazza. Di questa virtù, però, non posso dare certezza; può darsi che i tecnici sentano la piazza più dei politici.

Darò informazioni più precise riguardo alle modalità con le quali si svolgerà il processo di integrazione e di fusione. Come si è detto, viene utilizzata non solo la struttura del nostro ispettorato per gli enti disciolti ma anche una procedura tipizzata al riguardo e sarà mia cura fornire ulteriori informazioni rispetto a ciò che nel frattempo è stato probabilmente attivato. Anche se qui si segnalano i problemi di una procedura complessa ...

PRESIDENTE. Si tratta di dettagli interessanti.

MAURIZIO SACCONI, Sottosegretario di Stato per il tesoro. ... che investe un certo concerto e che, comunque, in qualche modo è stata avviata.

Per quanto riguarda le dismissioni del patrimonio immobiliare, non c'è dubbio che è opinabile aver dato per scontata nei documenti di bilancio la dismissione di questo patrimonio immobiliare, cioè aver dato certezza a questo aspetto dopo aver

fatto l'affermazione che le dismissioni patrimoniali in generale erano cosa da fare ma che per la complessità che il fenomeno presenta, soprattutto nella fase di prima esperienza, non potevano scontarsi nei documenti di bilancio. In questo caso, invece, anche se indirettamente le dismissioni vengono considerate, non c'è dubbio che questo sia opinabile. Diciamo che così tornano meglio i conti; ma le incertezze ci sono, inevitabilmente. Le abbiamo conosciute. Forse sarebbe stato meglio procedere come si è fatto per le dismissioni di tipo industriale, considerandole come una positiva sopravvenienza e non come un dato certo.

IVANA PELLEGATTI. Anche perché il mercato immobiliare in questo momento non vola di certo.

MAURIZIO SACCONI, Sottosegretario di Stato per il tesoro. Esatto. Né il pubblico, come il presidente osservava poco fa, deve essere sciocco contraente. Quindi, ci sono incertezze legate non soltanto a problemi relativi alle modalità ma anche alle condizioni di mercato.

Tutto avverrà, ovviamente, sotto la vigilanza ministeriale. Comunque credo che dovrà valere la massima trasparenza. Penso anche che una certa qual maggior intensità, peraltro giusta, degli atti amministrativi rispetto a quelli legislativi debba essere accompagnata da trasparenza nei confronti del Parlamento; credo dunque che sia giusto chiedere quanto prima la conoscenza degli atti che vengono adottati per un procedimento, appunto, della mano amministrativa che, se ha il vantaggio della flessibilità, però deve avere anche quello della trasparenza.

PRESIDENTE. Ci sono altre osservazioni da parte dei colleghi?

IVANA PELLEGATTI. Dico soltanto che difenderemo questa osservazione in sede di Commissione bilancio del Senato.

PRESIDENTE. Ringrazio allora il sottosegretario Sacconi. L'audizione è stata interessante, stimolante – come si suol dire –; naturalmente i problemi non sono tutti risolvibili a breve termine, però ci sono state indicate prospettive confortanti, sia pure nelle difficoltà del momento. Dunque, ringrazio ancora il sottosegretario ed i colleghi che hanno partecipato a questa audizione.

Avverto che la Commissione tornerà a riunirsi domani, giovedì 7 ottobre 1993, alle ore 9, per l'audizione del ministro per la funzione pubblica e per l'esame delle variazioni allo stato di previsione

delle spese di amministrazione e di gestione del patrimonio immobiliare degli Istituti di previdenza del Ministero del tesoro per il 1993.

La seduta termina alle 10,45.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 13 ottobre 1993.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Stampato su carta riciclata ecologica

STC11-EG-16
Lire 500