

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

11^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, previdenza sociale)

INDAGINE CONOSCITIVA
SULLA SITUAZIONE FINANZIARIA DELL'INPS A SE-
GUITO DELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIO-
NALE N. 240 DEL 10 GIUGNO 1994 IN MATERIA DI
PENSIONI INTEGRATE AL MINIMO

4° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 AGOSTO 1994

Presidenza del presidente SMURAGLIA

INDICE

Documento conclusivo

PRESIDENTE	Pag. 3, 10, 11 e <i>passim</i>
DE LUCA (<i>Progr. Feder.</i>)	15
NAPOLI (<i>CCD</i>)	11
SECCHI (<i>PPI</i>)	10
SPISANI (<i>Forza Italia</i>)	14
TAPPARO (<i>Sinistra Dem.</i>)	13

I lavori hanno inizio alle ore 15,30

Documento conclusivo

(Discussione e approvazione)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame di uno schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla situazione finanziaria dell'INPS a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 10 giugno 1994 in materia di pensioni integrate al minimo.

In qualità di relatore, il senatore De Luca ha predisposto il seguente schema di documento:

Documento conclusivo della indagine conoscitiva sulla situazione finanziaria dell'INPS a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 240 del 10 giugno 1994 in materia di pensioni integrate al minimo.

L'audizione del Commissario straordinario dell'INPS e di rappresentanti delle organizzazioni sindacali OO SS., nonché le risposte scritte fornite dal del primo a quesiti posti, nella stessa forma, da questa Commissione: sono queste, essenzialmente, le fonti di informazione che sono state acquisite all'esito dell'indagine conoscitiva.

Soccorrono, tuttavia, informazioni e valutazioni espresse dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale sia in sede di comunicazioni a questa Commissione sul programma di Governo in materie di competenza della Commissione medesima, sia rispondendo nella Assemblea del Senato ad interrogazioni concernenti la menzionata sentenza della Corte Costituzionale.

Completa il quadro informativo il recente Documento di programmazione economica e finanziaria del Governo (comunicato alla Presidenza del Senato il 22 luglio 1994).

1. La sentenza n. 240/94 della Corte Costituzionale.

Le perplessità (del Commissario straordinario) dell'INPS in sede di audizione - circa il significato della sentenza - risultano ormai definitivamente superate.

Nelle risposte scritte ai quesiti di questa Commissione, infatti, lo stesso Commissario chiarisce testualmente: «per quanto riguarda gli effetti sui trattamenti pensionistici, la predetta sentenza dispone che venga garantito sulle pensioni non più integrate l'importo del trattamento minimo in vigore al settembre 1983».

Ne risulta, quindi, smentito l'assunto erroneo (espresso in sede di audizione, appunto), secondo cui «l'orientamento giurisprudenziale (avrebbe) ormai optato da molti anni per la doppia integrazione qualora le pensioni da integrare al minimo siano due».

Sulla corretta interpretazione della sentenza - condivisa dal Ministro del lavoro nella propria risposta, in Assemblea del Senato, alle interrogazioni concernenti la sentenza medesima - sembrano riposare, quindi, i conteggi, elaborati dall'INPS (ed allegati alle risposte scritte del Commissario), circa l'ammontare dei debiti dell'Istituto, a seguito della sentenza, nonché dei crediti corrispondenti dei pensionati.

Resta da sottolineare, tuttavia, la circostanza - emersa, peraltro, in sede di audizioni - che la sentenza n. 240/94 della Corte Costituzionale ha confermato, sostanzialmente, l'orientamento consolidato della giurisprudenza dei giudici ordinari (già condivisa dalla stessa Corte), che l'INPS ha però costantemente disatteso, asseritamente aderendo - secondo l'assunto del Commissario dell'Istituto - a direttive del Governo (e, da ultimo, alla disposizione interpretativa, investita dalla pronuncia della Corte).

2. Il debito complessivo dell'INPS a seguito della sentenza n. 240/94 della Corte Costituzionale.

Stando ai conteggi dell'INPS, l'ammontare complessivo (L. 24.664.763.000.000) del debito dell'Istituto (al dicembre 1994) - a seguito della sentenza n. 240/94 della Corte Costituzionale - risulta maturato in un decennio (dal 1984 al 1994) ed è costituito da parte capitale (15.174.559.000.000 lire), interessi (6.392.381.000.000 lire) e rivalutazione monetaria (3.097.823.000 lire).

Evidente risulta, quindi, la resistenza dell'Istituto all'orientamento consolidato della giurisprudenza - per aderire, asseritamente, a direttive del Governo (trasfuse, da ultimo, in una norma di interpretazione autentica) - abbia, da un lato, comportato la lievitazione (in misura pari al 70% circa) dell'originario debito per capitale e negato, dall'altro, il diritto dei pensionati a prestazioni adeguate alle esigenze di vita (articolo 38, 2^o comma, della Costituzione).

3. Differenze di trattamento pensionistico mensile a seguito della sentenza n. 240/94 della Corte Costituzionale.

Le differenze di trattamento pensionistico, di cui si discute, corrispondono all'importo cristallizzato dell'integrazione al minimo maturata al 1^o ottobre 1983.

Stando ai conteggi dell'INPS, l'ammontare medio delle pensioni a calcolo (commisurate, cioè, ai contributi versati o accreditati) oscillava - al 1^o ottobre 1983 - fra 150.963 e 49.847 lire, l'ammontare massimo era pari a 187.677 lire e quello minimo pari a 34.330 lire.

Il trattamento minimo di pensione in vigore alla stessa data (1^o ottobre 1983) - e, perciò, da cristallizzare - oscillava, poi, fra 298.550 lire e 317.550 lire - per quanto riguarda le pensioni a carico del fondo pensioni lavoratori dipendenti (Fpld.) - mentre, per quanto riguarda le pensioni a carico delle gestioni dei lavoratori autonomi, oscillava fra 223.500 lire e 250.100 lire.

Sulla base dei dati forniti dall'INPS è stato agevole, poi, ricavare - all'esito di elementari operazioni di calcolo (divisione degli «oneri» per il «numero beneficiari», riferiti al 1994, e, poi, del risultato, così ottenuto, per dodici) - l'ammontare attuale della differenza di trattamento pensionistico mensile a seguito della citata sentenza della Corte Costituzionale.

Ne è risultato che l'importo medio di quella differenza ammonta a 268.565, 501988 lire (pari ad un dodicesimo di 1.519.231.000.000 lire diviso per 471.403 beneficiari, concernenti il «totale gestioni - complesso»), mentre l'importo massimo ammonta a 313.171, 27443 lire (pari ad un dodicesimo di 1.189.541.000.000 lire diviso per 316.531 beneficiari, concernenti il fondo pensioni lavoratori dipendenti) e quello minimo ammonta a 160.637, 865104 lire (pari ad un dodicesimo di 78.976.000.000 lire diviso per 40.970 beneficiari, concernenti la gestione artigiani). Tali differenze, peraltro, integrano trattamenti pensionistici mensili, che - come è emerso dall'indagine conoscitiva - non eccedono il milione. Pertanto, sia pure integrati, tali trattamenti sono appena sufficienti ad assicurare «mezzi sufficienti alle esigenze di vita» del pensionato (articolo 38, comma 2, della Costituzione).

4. Prospettive di pagamento del debito dell'INPS e di soddisfazione del credito corrispondente dei pensionati.

Ogni decisione a tale proposito risulta demandata al Governo sia dal Commissario dell'INPS che dal Ministro del lavoro.

Il recente Documento di programmazione economica e finanziaria del Governo, tuttavia, così testualmente si esprime a tale proposito:

«Le previsioni di spesa non includono i riflessi della recente sentenza della Corte costituzionale in materia di integrazione al minimo dei trattamenti di pensione; ai relativi oneri si farà eventualmente fronte con provvedimenti di natura straordinaria non considerati nel presente documento».

In attesa dei provvedimenti di natura straordinaria - inspiegabilmente considerati come meramente eventuali - non pare destinato a ricevere soddisfazione non solo il credito per arretrati - non avente carattere alimentare - ma neanche il credito relativo al maggiore importo (per integrazione al minimo cristallizzata, appunto) degli attuali ratei di pensione.

Tuttavia va precisato che la eventuale prescrizione può riguardare soltanto il credito per integrazione cristallizzata, concernente singoli ratei di pensione, e non già di diritto a quella integrazione. Peraltro la natura previdenziale del credito per integrazione al minimo - correttamente riconosciuta (ai sensi dell'articolo 38, comma 2, della Costituzione) dalla Corte costituzionale (sentenza 240/94, 31/86) - prescinde, da un lato, dalla corresponsività fra contributi e prestazioni e, dall'altro, non è incompatibile con il suo finanziamento a carico dello Stato, essendo questo previsto (articolo 37 della legge 9 marzo 1989 n. 88) anche per interventi afferenti a prestazioni pensionistiche e, segnatamente, per le integrazioni al minimo, appunto (per le quali, comunque, vanno ap-

prontate le necessarie risorse, secondo la recente relazione della Corte dei conti concernente l'INPS).

5. Considerazioni conclusive.

La resistenza all'orientamento consolidato della giurisprudenza - sostanzialmente confermato (*rectius*: riconfermato) dalla sentenza n. 240/94 della Corte Costituzionale - sembra avere determinato, nell'arco di un decennio (dal 1984 al 1994), la maturazione, a carico dell'INPS di un imponente debito (24.664.763.000.000 lire) per capitale, interessi e rivalutazione monetaria.

Risulta pregiudicato - nel suo contenuto essenziale - il diritto di lavoratori in pensione alla garanzia di «mezzi adeguati alle loro esigenze di vita» (c.d. diritto alla previdenza, di cui all'articolo 38, comma 2, della Costituzione).

Nè può essere invocato, a giustificazione, il bilanciamento di quel diritto con «i principi connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa» (Corte costituzionale n. 119 del 1991), in quanto ne risulterebbe «una compressione delle esigenze di vita, cui era precedentemente commisurata la prestazione previdenziale». Pertanto, «il principio di solidarietà (sotteso all'articolo 38 della Costituzione), coordinato con il principio di razionalità-equità (articolo 3 della Costituzione), impone una disciplina transitoria che assicuri un passaggio graduale al trattamento meno favorevole» (Sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 1994), mediante la cristallizzazione, appunto, dell'integrazione maturata (al 1^o ottobre 1983) sulla pensione non più integrabile.

Sorprende, quindi, la prospettazione come meramente eventuale della soddisfazione di tale diritto fondamentale.

Peraltro si può comprendere l'esigenza di differimento (e/o rateazione) per il pagamento degli arretrati - che non hanno funzione alimentare - mentre pare affatto ingiustificata la mancata corresponsione, fin dalla pubblicazione della sentenza n. 240/94 della Corte Costituzionale, della più elevata misura del trattamento pensionistico mensile che ne risulta.

Parimenti ingiustificate sono le critiche rivolte (da rappresentanti del Governo e dall'INPS) alla Corte Costituzionale, che si è limitata a riconoscere un diritto sociale fondamentale (quale, appunto, il diritto alla previdenza) nel suo contenuto essenziale - sostanzialmente confermando, peraltro, l'orientamento giurisprudenziale consolidato - e, coerentemente, ne ha negato qualsiasi bilanciamento con compatibilità economico-finanziarie.

6. La sentenza n. 495/93 della Corte Costituzionale.

Considerazioni analoghe possono essere svolte con riferimento alla sentenza n. 495/93 della Corte Costituzionale, estranea alla indagine conoscitiva (nella quale è stata introdotta, tuttavia, dall'INPS).

Essa riguarda l'inclusione della integrazione al minimo - spettante al titolare della pensione diretta - nella base di calcolo della corrispon-

dente pensione indiretta o di reversibilità, ancorchè l'integrazione non spetti su quest'ultima pensione in dipendenza del reddito del suo titolare.

Stando ai conteggi dell'INPS l'ammontare complessivo (13.057.946.000.000 lire) del debito dell'Istituto (al dicembre 1994) - a seguito della sentenza n. 495/93 della Corte Costituzionale - risulta maturato in un decennio (dal 1984 al 1994) ed è costituito da parte capitale (9.777.299.000.000 lire) interessi e rivalutazione monetaria (677.544.000.000 lire).

Sulla base degli stessi conteggi forniti dall'INPS, è stato agevole ricavare - all'esito di elementari operazioni di calcolo - l'ammontare attuale della differenza di trattamento pensionistico mensile a seguito della citata sentenza della Corte Costituzionale.

Ne è risultato che l'importo medio di quella differenza ammonta a 216.267,269.611 lire.

Anche la sentenza n. 495/93 della Corte Costituzionale ha sostanzialmente confermato un orientamento - sia pure non consolidato - della giurisprudenza pregressa.

Peraltro il trattamento pensionistico complessivo - anche a seguito della citata sentenza della Corte Costituzionale - risulta, almeno di regola (ma non sempre), appena sufficiente a garantire «mezzi adeguati alle esigenze di vita» del pensionato (ai sensi dell'articolo 38, comma 2, della Costituzione).

Sia pure entro tali limiti, quindi, possono essere ribadite - anche con riferimento agli effetti della sentenza n. 495/93 della Corte Costituzionale - le stesse considerazioni conclusive, che sono state proposte con riferimento ad altra sentenza della Corte (n.240/94).

Ha pertanto facoltà di parlare il senatore De Luca.

DE LUCA, *relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nello schema di documento da me predisposto ho cercato di ricostruire, sommariamente, l'iter della nostra indagine conoscitiva; ho quindi tratto alcune conclusioni che considero quasi ovvie.

Innanzitutto nello schema di documento ho elencato le fonti di informazione attraverso le quali ho ricostruito la vicenda relativa alla sentenza della Corte costituzionale n. 240. Si tratta dell'audizione del Commissario straordinario dell'INPS e dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali, nonché delle risposte scritte dell'Istituto a quesiti posti dalla nostra Commissione. Ho ritenuto di poter utilizzare anche altri elementi: mi riferisco alle informazioni e valutazioni espresse dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale sia in sede di comunicazioni a questa Commissione sul programma di Governo in materie di competenza della Commissione stessa, sia rispondendo in Assemblea ad alcune interrogazioni concernenti la sentenza della Corte costituzionale n. 240. Infine, non ho potuto sottrarmi dall'esaminare i riferimenti o - se preferite - i silenzi del Documento di programmazione economico-finanziaria del Governo circa le conseguenze finanziarie della sentenza della Corte costituzionale.

Come ricorderanno i colleghi che hanno partecipato alla audizione, il Commissario straordinario dell'INPS ha manifestato in quella occasione qualche perplessità circa il significato effettivo della sentenza

n. 240. Nelle risposte scritte ai quesiti della nostra Commissione, il Commissario straordinario ha chiarito però definitivamente che con la predetta sentenza, la Corte costituzionale ha disposto che venga garantito sulle pensioni non più integrate l'importo del trattamento minimo maturato al settembre 1993. Sulla corretta interpretazione della sentenza sembrano basarsi i conteggi elaborati dall'INPS circa l'ammontare dei debiti dell'Istituto nonché dei crediti corrispondenti dei pensionati.

Desidero sottolineare poi che, con la sentenza n. 240, la Corte costituzionale ha confermato o meglio riconfermato l'orientamento consolidato della giurisprudenza dei giudici ordinari.

Per quanto concerne l'esame dei dati e delle informazioni particolari emerse durante l'indagine, stando ai conteggi dell'INPS (la cui correttezza non sono stato in grado di accettare) l'ammontare complessivo del debito dell'Istituto è di lire 24.664.763.000.000. Tale debito risulta maturato in un decennio ed è costituito da parte capitale (lire 15.174.559.000.000), interessi (lire 6.392.381.000.000) e rivalutazione monetaria (lire 3.097.823.000). Da questi dati risulta evidente che è stata la resistenza dell'Istituto all'orientamento consolidato della giurisprudenza a determinare la formazione di un debito così rilevante. Il Commissario straordinario dell'INPS ha dichiarato di aver tenuto questa forma di resistenza per aderire alle sollecitazioni del Governo.

Nel documento ho poi cercato di ricavare le differenze di trattamento pensionistico mensile a seguito della sentenza n. 240 della Corte costituzionale. L'INPS ci ha indicato l'ammontare medio delle pensioni a calcolo, commisurato cioè ai contributi versati o accreditati, al 1° ottobre 1983. Mediante calcoli abbastanza complicati ho proceduto a quantificare l'ammontare attuale della differenza di trattamento pensionistico mensile, in altri termini dell'importo che ciascun pensionato dovrebbe riscuotere a seguito dell'applicazione della sentenza n. 240. Gli importi sono indicati analiticamente nel documento ed oscillano tra le 150.000 lire e le 300.000 lire al mese. Tali differenze integrano trattamenti pensionistici mensili che non eccedono il milione di lire; pertanto, sia pure integrati, bastano appena ad assicurare mezzi sufficienti alle esigenze di vita del pensionato.

Onorevoli colleghi, ho cercato anche di individuare nel documento le prospettive di pagamento del debito dell'INPS e di soddisfazione del credito corrispondente dei pensionati. Sia il Ministro del lavoro sia il Commissario straordinario dell'Istituto hanno dichiarato che ogni decisione sul pagamento è demandata al Governo. L'Esecutivo puntualmente ha dato una risposta di attesa. Infatti, il recente Documento di programmazione economico-finanziaria del Governo, a tale proposito recita testualmente: «Le previsioni di spesa non includono i riflessi della recente sentenza della Corte costituzionale in materia di integrazione al minimo dei trattamenti di pensione; ai relativi oneri si farà eventualmente fronte» - sottolineo l'avverbio eventualmente - «con provvedimenti di natura straordinaria non considerati nel presente documento».

Onorevoli colleghi, si tratta di un silenzio sorprendente e tale è stato considerato anche dal Governatore della Banca d'Italia nell'audizione svolta congiuntamente dalle competenti Commissioni del Senato e della Camera dei deputati. Comunque, al di là delle considerazioni che

si potrebbero fare su questo silenzio nel Documento di programmazione economico-finanziaria, desidero rilevare che da questo dato risulta evidente che il Governo non intende soddisfare non solo il credito per arretrati - non avente carattere alimentare - ma anche il credito relativo al maggior importo degli attuali ratei di pensione, che hanno carattere alimentare. Tuttavia va precisato che la eventuale prescrizione può riguardare soltanto i crediti per i singoli ratei di pensione e non il diritto all'integrazione riconosciuta dalla sentenza.

Un altro rilievo tende a sdrammatizzare la distinzione tra natura assistenziale e previdenziale del credito che si radica sulla previsione costituzionale dell'articolo 38, primo e secondo comma; la natura previdenziale non impedisce che al finanziamento del credito per integrazione al minimo si provveda ricorrendo a fondi dello Stato, come previsto dall'articolo 37 della legge n. 88 del 1989.

Infine al termine del documento ho svolto alcune considerazioni conclusive. È evidente che è stata la resistenza all'orientamento consolidato della giurisprudenza ad aver determinato la formazione del rilevante debito dell'INPS. In altri termini, se si fosse pagato per tempo sarebbe già stato soddisfatto il debito per capitale e non sarebbe maturato l'imponente debito per interessi e rivalutazione monetaria.

Il pagamento del credito per integrazione al minimo è giustificato per soddisfare il diritto alla previdenza nel suo contenuto essenziale. Infatti, si tratta di assicurare ai lavoratori in pensione il minimo per sopravvivere e non di adeguare la prestazione previdenziale a livelli particolarmente elevati.

La Corte costituzionale sottolinea inoltre come non sia possibile alcun bilanciamento tra diritti volti a garantire l'essenziale per vivere ed esigenze di compatibilità economico-finanziaria. In altri termini, secondo la giurisprudenza della Corte, non è lecito parlare di giudizio di compatibilità quando il diritto che ne sarebbe pregiudicato è quello di garanzia della sopravvivenza.

Non può non sorprendere quindi la prospettazione come meramente, «eventuale» della soddisfazione di tale diritto fondamentale nell'intervento del Governo per il futuro, come risulta enunciato nel Documento di programmazione economico-finanziaria. Infatti, mentre si può comprendere il differimento o la rateizzazione del pagamento degli arretrati, appare ingiustificata la mancata corresponsione, fin dalla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale, dei ratei nella nuova misura.

Infine, altrettanto ingiustificate sono le critiche rivolte, da rappresentanti del Governo e dell'INPS, alla Corte costituzionale, che si è limitata a riconoscere un diritto sociale fondamentale, quale appunto quello alla previdenza, nel suo contenuto essenziale e coerentemente ne ha negato qualsiasi bilanciamento con compatibilità economico-finanziarie.

L'ultima parte del documento conclusivo riguarda l'altra sentenza della Corte costituzionale, la n. 495 del 1993, estranea all'indagine conoscitiva nella quale è stata tuttavia introdotto dall'INPS.

Si tratta di un problema in parte diverso che concerne la base di calcolo della pensione di reversibilità. Il problema è se la base di calcolo debba essere la pensione diretta integrata al minimo, anche quando il titolare della pensione di reversibilità non avrebbe diritto all'integrazione

al minimo. Per chiarire: se muore il coniuge, che per ragioni di reddito ha diritto all'integrazione al minimo, la Corte costituzionale ha stabilito che questa costituisca la base di calcolo per la pensione di reversibilità spettante al coniuge sopravvissuto, anche nell'ipotesi in cui quest'ultimo, per ragioni di reddito, non avrebbe diritto a tale integrazione al minimo. In tal senso sono state diffuse notizie allarmanti di vedove ricche che avrebbero diritto all'integrazione al minimo; in realtà, invece, si tratta dell'indicazione corretta della base di calcolo della pensione di reversibilità, che non può che essere la misura spettante al *de cuius* a titolo di pensione diretta.

Nel documento è indicato l'ammontare complessivo del debito dell'Istituto derivante da quest'altra sentenza che è di 13.057.946.000.000 lire, di cui una parte per capitale ed un'altra dovuta a lievitazione degli interessi. Anche in questo caso ho cercato di determinare l'ammontare attuale della differenza di trattamento pensionistico mensile a seguito della citata sentenza e debbo dire che si tratta di pensioni modeste destinate a soggetti che non hanno redditi elevati. Pertanto, possono essere ribadite, anche con riferimento agli effetti della sentenza n. 495 del 99, le considerazioni proposte con riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 1994.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sullo schema di documento conclusivo.

SECCHI. Signor Presidente, svolgerò un breve intervento sul tema al nostro esame e su altri più generali.

Analizzando la proposta documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla situazione finanziaria dell'INPS, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n.240 del 10 giugno del 1994, non posso che esprimere un sincero apprezzamento per la sintesi realizzata che riflette principali elementi emersi, rappresentando un buon testo che mette a fuoco gli elementi del problema. Certamente quanto emerso rappresenta la punta dell'*iceberg* del problema previdenziale e più, in generale di quello del trattamento pensionistico nel nostro paese. Quello seguito dalla Corte costituzionale e recepito nello schema di documento predisposto dal relatore, è un approccio probabilmente ineccepibile dal punto di vista giuridico, ma proprio per questo motivo, non va al cuore del problema considerato da un punto di vista economico. Infatti, all'interno di un sistema economico come il nostro, è necessario valutare la compatibilità tra l'ammontare delle risorse che possono essere utilizzate per finalità di tipo previdenziale e per i trattamenti di quiescenza, l'ammontare delle risorse da destinare a chi direttamente produce e l'ammontare delle risorse da utilizzare per altri scopi. È questo il nocciolo della questione a cui prima o poi bisognerà porre mano unitamente alle implicazioni - in termini di meccanismi - che all'interno di tali quote distributive sono ritenute migliori e più eque, da vari punti di vista, per garantire una buona distribuzione delle risorse.

È un problema questo che prima o poi deve essere affrontato.

Onorevoli colleghi, dobbiamo considerare questa sentenza e le sue implicazioni come un campanello di allarme; ma ci deve indurre, quali rappresentanti del popolo italiano e membri di questa Commissione, ad

una approfondita riflessione sulla tematica previdenziale (se la consideriamo in questo modo qualcuno potrebbe ritenere che non tutto il male viene per nuocere).

Sulla stampa e su alcune riviste scientifiche vengono pubblicati regolarmente dati demografici relativi ad una evoluzione della struttura per classi di età all'interno del nostro paese; si tratta di fenomeni - quale quello migratorio - che, in qualche modo, si collegano al nostro problema. Pensare che un sistema pensionistico come il nostro non possa essere influenzato o messo totalmente a repentaglio da questi fenomeni è illusorio; è una sorta di politica dello struzzo che non vuole fare i conti con la realtà.

Signor Presidente, in conclusione, a nome del Gruppo che rappresento, preannunzio il voto favorevole sul documento illustrato dal senatore De Luca. Colgo altresì l'occasione per sollecitare un approfondimento ed una riflessione sulla tematica previdenziale, secondo modalità e procedure che l'Ufficio di Presidenza vorrà suggerirci.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, desidero ricordare che abbiamo avviato la nostra indagine conoscitiva quando sui giornali venivano pubblicati dati e notizie disparati. Il nostro era un desiderio di conoscenza: volevamo ricostruire la vicenda relativa alla sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 1994. Nel corso dei nostri lavori, è emersa la necessità di approfondire il discorso nella direzione testè indicata dal senatore Secchi, ma siamo stati informati che un'indagine più generale sul sistema pensionistico nei suoi diversi aspetti è già in corso presso la Commissione lavoro della Camera dei deputati. Pertanto, abbiamo ritenuto opportuno limitare il campo della nostra riflessione; non mancherà tuttavia occasione di valutare ed esaminare il lavoro svolto dalla Commissione lavoro dell'altro ramo del Parlamento.

NAPOLI. Signor Presidente, debbo dichiarare innanzitutto che ritengo apprezzabile il lavoro svolto dal relatore, il quale nel documento che ha predisposto ha effettuato un'analisi molto precisa dei risultati della sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 10 giugno 1994, soprattutto in considerazione del fatto che gli organi di stampa avevano diffuso cifre che sono risultate sensibilmente diverse da quelle quantificate dal senatore De Luca. Si tratta di circa 24.000 miliardi, senza considerare gli effetti della sentenza n. 495 del 1993 della Corte costituzionale.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, non c'è dubbio che, quali componenti della Commissione lavoro e previdenza sociale del Senato, abbiamo un onere di tipo propositivo nei riguardi di una materia che definire in questo periodo esplosiva è ben poco, soprattutto se si tengono presenti due dati fondamentali: il calo demografico e il forte invecchiamento della popolazione. Per la prima volta nel nostro paese, infatti, il numero delle nascite è inferiore a quello dei decessi; inoltre, si deve tener presente che circa 10 milioni di italiani hanno superato i 65 anni di età. Questi dati, che ci vengono segnalati dalla Organizzazione dello Stato sociale (o - come dicono gli americani - *Welfare State*) ci debbono indurre non soltanto a procedere ad una riflessione su quanto si è verificato in passato, ma anche ad avanzare proposte e soluzioni.

Era quanto mi aspettavo di riscontrare nella parte conclusiva del documento in esame, ma il senatore De Luca si è attenuto esattamente al compito affidatogli.

Per quanto riguarda poi l'immane debito accumulato dall'INPS nei confronti di alcuni cittadini che hanno diritto ad avere, in tempi brevi, l'integrazione al minimo, desidero fare una proposta: si potrebbe intervenire mediante l'emissione di buoni poliennali del Tesoro. Ciò, permetterebbe di programmare l'estinzione di questo debito che pesa in maniera così gravosa sul bilancio dello Stato e che non consente l'assunzione di ulteriori impegni sul piano economico. Se questa soluzione venisse suggerita dalla Commissione lavoro del Senato, certamente avrebbe tutti i crismi di legittimità, in quanto proposta da esperti in questo specifico settore.

L'altro dato importante che tutti conosciamo è l'elevato numero di pensionati in Italia, che ammonta a ben 20 milioni.

Le considerazioni su questi tre elementi non possono essere esclusivamente di tipo politico in quanto si tratta di problemi che coinvolgono tutti. Un rapporto fisiologico tra lavoratori e pensionati dovrebbe essere di due a uno: in Italia invece il rapporto è di uno ad uno, nel senso che ad ogni persona che produce corrisponde un pensionato. Tali elementi debbono farci riflettere anche sulle eventuali iniziative - mi rivolgo al presidente Smuraglia che apprezzo per il lavoro che sta conducendo con grande equilibrio - che la Commissione potrebbe intraprendere su temi così importanti per la nostra società.

Alcune scelte su questo tema sono contestabili (certamente non quelle della Corte costituzionale che condividiamo in pieno), per esempio, quelle relative alle pensioni *baby* - e le responsabilità sono di tutti - che hanno incrementato in modo ingiustificato l'accesso alla pensione di persone, anche giovanissime, che magari hanno continuato a svolgere altre attività. Quelle scelte, che sembrano utili per alleggerire il carico dello Stato, si sono rivelate a distanza di tempo poco opportune.

Se il relatore è d'accordo e se riusciamo a raggiungere un consenso, propongo di studiare, all'interno della Commissione, una serie di iniziative, più o meno condivisibili dal Ministero competente ed all'INPS, che ci consentano di non essere più soggetto passivo rispetto alle informazioni che ci pervengono, ma di proporci come soggetto attivo nella predisposizione di interventi capaci di risolvere questa grave situazione.

Inoltre, qualche giorno fa «Il Sole 24 Ore» riportava la notizia di altre sentenze della Corte costituzionale in arrivo che potrebbero determinare ulteriori aumenti dell'onere economico. Vi sono infatti altre categorie di soggetti che stanno agganciandosi sul piano legislativo a questa sentenza per cui credo che la necessità di ampliare le iniziative in materia sia interesse non solo della maggioranza, ma di tutte le forze politiche in quanto abbiamo l'obbligo di operare delle scelte nei confronti di chi si aspetta grande saggezza dalle nostre decisioni.

Pertanto, se siamo tutti d'accordo, potremo completare il preciso e puntiglioso lavoro svolto dal relatore - che per altro condivido - con alcune proposte concrete: quella dei BPT è un'idea sulla quale possiamo lavorare, ma se ne possono individuare altre che potranno essere utili al Governo e al Ministero. Ritengo che ciò sia interesse di tutti, indipendentemente dalla posizione politica di ognuno di noi.

PRESIDENTE. Debbo avvertirvi che il Regolamento, in sede di indagine conoscitiva, non consente di andare oltre la stesura di un documento conclusivo. Secondo l'articolo 48, infatti, le Commissioni non dispongono di alcun potere, nè possono esercitare alcun sindacato politico o emanare direttive: l'indagine conoscitiva si conclude con un documento che ne rappresenta la sintesi, ma niente di più. Per procedere nel modo indicato dal senatore Napoli bisogna prendere altre iniziative, individuando nell'ambito del Regolamento gli idonei strumenti, magari all'interno dell'articolo 50.

TAPPARO. Signor Presidente, il pregevole lavoro del senatore De Luca, approfondendo vari aspetti, mi ha consentito di chiarire, dal punto di vista conoscitivo, alcune questioni oscure e non ben delineate in materia previdenziale.

Tuttavia, voglio ricordare che è in corso oggi la discussione sul documento di programmazione economico-finanziaria - l'aspetto temporale ha un suo rilievo - con cui il Governo si impegna ad assumere provvedimenti specifici in materia pensionistica, indicando genericamente l'autunno come periodo nel quale intervenire su tali questioni che costituiscono il cardine della manovra finanziaria. Pertanto, il lavoro della Commissione è certamente importante, ma credo che ognuno di noi abbia bisogno della propria autonomia per velutare la vicenda e quindi presentare delle proposte.

Non so se sia legittimo e lecito che la Commissione diventi attore politico o se non sia più opportuno seguire il consiglio del Presidente di attivare un dialogo tra noi, facendoci magari promotori di indirizzi in materia attraverso una risoluzione o altri strumenti regolamentari. Dubito infatti che possa essere la Commissione a formulare una proposta squisitamente politica nel momento in cui questo tema è al centro del confronto politico.

Mi permetto di sottolineare agli onorevoli colleghi (non voglio comunque aprire una discussione in materia previdenziale) che troppo spesso ci facciamo trascinare da un'unica considerazione, quella demografica, mentre sottostimiamo un altro elemento di grande rilevanza: l'accorciamento del periodo lavorativo a seguito di un ritardato ingresso nel mondo del lavoro per la crescita della scolarizzazione o dell'espulsione da esso. È questo un fenomeno sociale che non si può disconoscere soprattutto quando si pensa di realizzare una manovra efficace nel settore incidendo sulle pensioni di anzianità.

Per questi motivi riterrei utile acquisire qualche informazione più approfondita in merito all'indagine conoscitiva che la Commissione lavoro della Camera dei deputati sta svolgendo sul sistema previdenziale; ciascun Gruppo parlamentare ha l'impegno di intervenire politicamente. Il senatore Napoli ha avanzato una proposta che potrebbe essere interessante, ma che comunque necessita di un approfondimento. Lo schema di documento presentato dal senatore De Luca lo considero molto utile perchè ha chiarito dubbi e perplessità; comunque quanto all'impegno della nostra Commissione prospettato dal senatore Napoli, debbo far presente che quella previdenziale è una materia squisitamente politica, non tecnica. Le conoscenze tecniche le possiamo evidenziare mediante una valutazione della riforma dello Stato sociale e del rap-

porto di solidarietà. Non è necessario infatti che tutto si svolga all'interno del rapporto tra lavoratori e pensionati; si possono trovare strade di equilibrio che non passano completamente all'interno del meccanismo previdenziale tradizionale, come quella di una capitalizzazione pura.

Mi duole il fatto che il Governatore della Banca d'Italia abbia sottolineato che, in sostanza, una buona e robusta soluzione in materia previdenziale galvanizzerebbe i mercati valutari; certamente quelli assicurativi se viene adottata una soluzione drastica ed intesa come chiave di lettura fondamentale. Sicuramente infatti le assicurazioni lieviterebbero e si registrerebbero tassi di crescita dei titoli mai visti, come si è verificato quando è stata resa obbligatoria l'assicurazione per la responsabilità civile delle autovetture.

Comunque nell'ambito di questo dibattito, ogni membro della Commissione, nella propria autonomia, dirà la sua. La Commissione ha fatto bene ad evidenziare questi temi e certamente il senso di responsabilità e la ragionevolezza di ciascuno di noi ci inducono a trovare delle proposte comuni. Ma si sappia che questo è un grande tema di confronto politico e che quindi non è per malanimo se qualcuno si dichiarerà contrario a determinate proposte; è in gioco una parte importante della storia dell'attuale legislazione, in quanto questo tema è la chiave della manovra futura ed ognuno di noi ha il proprio referente politico (si può anche dire ideologico), nell'affrontare i problemi della società. Per quanto riguarda poi la proposta del senatore Napoli, mi riservo di esaminarla e di approfondirla laicamente per accertare se possa essere uno strumento utile e possa rappresentare una soluzione tecnica operativa.

SPISANI. Signor Presidente, ho seguito con attenzione la discussione che si è svolta fino ad ora e la relazione del senatore De Luca sullo schema di documento conclusivo. Debbo dire, con senso di responsabilità, che la maggioranza si deve far carico delle preoccupazioni manifestate. Il senatore De Luca ha espresso la propria preoccupazione per la presenza, nel Documento di programmazione economico-finanziaria, dell'avverbio «eventualmente» a proposito delle prospettive di pagamento del debito maturato dall'INPS. Onorevole senatore, me ne preoccupo anch'io, perchè sono un garantista: la Corte costituzionale ha emanato una sentenza e - senza alcun dubbio - ad essa va data esecuzione. Tuttavia, la maggioranza di Governo si trova nella difficoltà di reperire una somma così ingente in quattro e quattr'otto, si tratta infatti di una cifra spaventosa di non poco conto (si procede ad una manovra per reperire 5 mila miliardi, figuriamoci per 25.000 miliardi). Desidero sottolineare che l'avverbio «eventualmente» presente nel Documento di programmazione economico-finanziaria non indica una cattiva volontà del Governo, ma la necessità di un approfondimento nella speranza che la situazione possa cambiare e che questo debito si possa ridurre magari rateizzando. Sono convinto - l'ho sentito dire anche da alcuni membri del Governo - che a nessuno è venuto in mente di non farsi carico di questa sentenza. Certamente bisognerà trovare un'altra soluzione e quella del provvedimento straordinario credo sia nell'ordine naturale delle cose. Comunque, si troverà il modo per far fronte a questo impegno.

Ho voluto fare questa puntualizzazione per chiarire quella frase che il senatore De Luca ha estrapolato dal Documento di programmazione economico-finanziaria. Voterò a favore del documento del relatore, ma vorrei invitarlo a sopprimere nel paragrafo n. 5, relativo alle prospettive di pagamento, il quarto capoverso che mi sembra esageratamente pessimistico. Non vorrei che questa fosse una forzatura rispetto ad una preoccupazione più che altro di natura finanziaria (non riguardante il diritto) che ha manifestato il Governo.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione sullo schema di documento conclusivo.

DE LUCA, relatore. Signor Presidente, onorevoli colleghi, tutte le proposte avanzate meritano attenzione, ma ritengo che la nostra indagine conoscitiva non possa che concludersi con un documento puramente riassuntivo dell'esito dell'indagine stessa.

Colgo questa occasione per esprimere alcune considerazioni in riferimento agli interventi dei senatori Secchi e Napoli. Per quanto riguarda le osservazioni del senatore Secchi, mi sembra che la riflessione a cui si è proceduto nel documento sul profilo economico-finanziario sia sufficientemente chiaro, soprattutto con riferimento alle pensioni integrate al minimo. A mio avviso, è proprio in riferimento a questo diritto che si può accertare quali sono i limiti della verifica di compatibilità. In altri termini, se la previdenza in generale può entrare in una valutazione di compatibilità economico-finanziaria che possa consentire ai pensionati al minimo di ricevere un importo mensile inferiore al milione, quale quella che attualmente percepiscono. È questo il motivo per cui il discorso si sposta alla tematica previdenziale. Tacere su un aspetto del genere nel Documento di programmazione economico-finanziaria è particolarmente grave: non viene considerato qualcosa a cui non si può negare soddisfazione se crediamo ancora ai principi fondamentali del nostro ordinamento.

Per quanto riguarda poi il sistema per risolvere il problema, la proposta del senatore Napoli rappresenta una sfida per il Governo, il quale, nel Documento di programmazione, si è riservato di adottare - ahimè - provvedimenti straordinari ed eventuali per venir incontro alla soddisfazione di questo credito che è in gran parte alimentare. A mio avviso, tale proposta, invece di essere recepita nello schema di documento, rappresenta una indicazione per il Governo in vista degli emanandi provvedimenti straordinari. In ogni caso bisogna fare attenzione: la proposta del senatore Napoli dovrebbe essere ulteriormente valutata ed approfondita per accertare se i buoni poliennali del Tesoro possono essere negoziabili, quale durata hanno, e via dicendo. Non si può corrispondere ai pensionati che hanno un reddito bassissimo, talora alla vigilia della morte, una somma riscuotibile tra 10 anni: sarebbe una beffa inaccettabile.

Desidero infine far presente al senatore Spisani che il capoverso del mio documento, sul quale egli ha manifestato alcuni dubbi, è stato tratto testualmente dal Documento di programmazione economico-finanziaria del Governo.

PRESIDENTE. Si tratta di due aspetti diversi della questione; il primo riguarda il passato per il quale credo che tutti convengano sul fatto che la ricerca di modi per risolvere il problema sia del tutto consentita e legittima, purchè sia chiaro che la sentenza della Corte costituzionale non va disattesa. Il secondo riguarda il presente e in proposito ritengo si debba fornire una prova di buona volontà attraverso l'immediata attuazione del dispositivo della Corte. C'è stato un primo momento di incertezza in cui si pensava di non dar corso alla sentenza e ciò non è pensabile; tutto sommato, non mi sembra che vi sia nulla di preoccupante nella notazione contenuta nel documento del senatore De Luca relativamente ad un immediato adeguamento al dettato della Corte, anche perchè si tratta di somme modestissime.

In conclusione, per quanto riguarda le proposte emerse nella discussione, se i Capigruppo individueranno delle strade da percorrere non troveranno in me alcun ostacolo se non quelli posti dal Regolamento.

Metto ai voti la proposta di documento conclusivo.

È approvata.

I lavori terminano alle ore 16,45.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT SSA MARISA NUDDA