

# SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 LUGLIO 1994

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARCO FABIO SARTORI

**La seduta comincia alle 15,50.**

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

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Informo la Commissione che è stato chiesto che la pubblicità della seduta sia assicurata anche mediante ripresa audiovisiva a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione dei rappresentanti del CNEL.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla situazione e sulle prospettive del sistema previdenziale, l'audizione dei rappresentanti del CNEL dottor Cesare Sacchi, presidente della II commissione, dottor Antonio Martone, presidente della VI commissione, dottor Cesare Dall'Oglio e il dottor Andrea Gianfagna, consiglieri della I commissione.

Ringrazio i nostri ospiti per aver accolto l'invito della Commissione e li prego di esporre a grandi linee il contenuto della documentazione che ci hanno consegnato, affinché i membri della Commissione possano averne conoscenza.

CESARE SACCHI, *Presidente della II commissione del CNEL*. Signor presidente, siamo noi che dobbiamo ringraziarvi per l'invito che ci è stato rivolto e che ci dà la possibilità di svolgere in pieno la nostra funzione di consulenza.

Il CNEL si è occupato più volte anche negli ultimi due anni dei temi che formano oggetto dell'indagine conoscitiva che la Commissione sta svolgendo. Abbiamo predisposto una documentazione che contiene alcune deliberazioni formali adottate dall'assemblea (pareri, osservazioni e proposte), una nota di sintesi, che tralascio di leggere, nonché un breve scritto che illustra la posizione del CNEL sui temi specifici oggi in discussione. Infine, nel documento viene data notizia dei lavori che il CNEL sta svolgendo sui temi della previdenza. Mi limiterò a dar conto della nota relativa alla posizione del CNEL, nella quale si espongono alcune correlazioni tra la deliberazione dell'indagine conoscitiva sulla situazione e sulle prospettive del sistema previdenziale, assunta dalla XI Commissione il 29 giugno scorso, e le valutazioni del CNEL contenute nei vari documenti del consiglio, di cui vi è copia nella documentazione che abbiamo depositato.

La XI Commissione ha rilevato come « l'acquisizione di un quadro complessivo potrà poi consentire di formulare, ove necessario, eventuali ipotesi modificative improntate a criteri di ragionevolezza ed efficacia, ponendosi in tal modo termine ad un allarmismo continuo, nonché di delineare una prospettiva previdenziale con una disciplina stabile anche nel futuro e tale da consentire a ciascuno scelte previdenziali razionali ». Al riguardo, il CNEL ha ritenuto di considerare a monte il quadro delle compatibilità economiche e dell'equilibrio complessivo del sistema rispetto alla spesa sociale, anche in connessione con gli impegni ed i parametri derivanti dal trattato di Maastricht.

Il CNEL tuttavia ha anche sottolineato « che l'esigenza della compatibilità economica e dell'equilibrio complessivo del sistema è prioritaria rispetto alla totalità dei capitoli dell'intera spesa pubblica con i quali va confrontato il grado di priorità della spesa sociale, anche tenuto conto della funzionalità del sistema fiscale e parafiscale ». Dunque, il CNEL ha evidenziato il carattere di priorità assoluta della spesa previdenziale ed ha notato che l'ammontare complessivo della spesa del nostro paese per la sicurezza sociale rispetto al PIL è pari a circa il 26 per cento, in media quindi con gli altri Stati europei.

Sotto il profilo dei risvolti costituzionali, richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 75 del 1992, il CNEL ha osservato che il principio di solidarietà sociale è « posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico » e che « fra i temi più complessi e di ricorrente frequenza si collocano quelli che attengono alla identificazione dei criteri che presiedono alla determinazione della prestazione previdenziale adeguata. Essi, non di rado, propongono delicati problemi di equilibrio fra esigenze di sostanziale rispetto dei precetti costituzionali in materia di previdenza – volte a impedire che essi possano degradare a vuote formule declamatorie – e necessità di non eccedere il quadro delle compatibilità finanziarie. »

Il Governo ed il Parlamento avevano richiesto un parere del CNEL sulla materia di cui al decreto delegato n. 503 del 30 dicembre 1992. Il CNEL da un lato, come ricordato, ha dato un contributo positivo alla formulazione del decreto, dall'altro ha fatto successivamente propri i giudizi sulla portata della cosiddetta avviata correzione della finanza pubblica, correzione definita fondamentale nei settori della previdenza, come risulta dalle considerazioni finali del governatore della Banca d'Italia del 31 maggio 1993. Si tratta dell'intervento correttivo di maggior portata che abbia interessato il sistema pensionistico italiano negli ultimi decenni.

In proposito, ricordo che il recentissimo documento di previsione dell'OCSE riporta in una tabella i risultati della famosa

indagine sul debito derivante dai sistemi previdenziali. Come loro ricorderanno, il nostro paese risultava avere il debito maggiore rispetto al PIL. Ebbene, tenendo conto dei provvedimenti adottati e soprattutto dello spostamento dell'età pensionabile a 65 anni, il nostro paese diventa quello con l'indebitamento più basso, esclusi gli Stati Uniti, dove la previdenza pubblica ha un peso di gran lunga minore.

Con riferimento alla situazione dell'INPS, l'XI Commissione ha rilevato che le varie gestioni previdenziali presentano un andamento complessivamente positivo – con l'eccezione di quella relativa al settore agricolo – e che la gran parte del passivo deriva invece dalla gestione degli interventi assistenziali, affidata contabilmente all'INPS ma istituzionalmente a carico dello Stato.

La necessità dell'attuazione completa dell'articolo 37 della legge n. 88 del 1989 è stata sottolineata in diversi documenti del CNEL. Ciò comporta evidentemente anche la necessità di definire con esattezza all'interno del sistema previdenziale i confini tra interventi di natura strettamente previdenziale, interventi esclusivamente assistenziali ed interventi intermedi, cioè di sostegno alla previdenza dei lavoratori, di prepensionamento e così via. Peraltro tale necessità è già prefigurata dal citato articolo 37, che prevede l'istituzione presso l'INPS di una « gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali », con a carico le pensioni sociali, l'onere delle integrazioni, delle agevolazioni contributive, dei pensionamenti anticipati, eccetera. I cosiddetti ammortizzatori sociali sono destinati difatti a crescere di peso nell'ambito della spesa pubblica in un periodo di recessione economica come l'attuale e ciò impone con urgenza la necessità di renderne trasparente la gestione ed il finanziamento, che tendenzialmente deve essere a carico della fiscalità generale.

Per quanto riguarda il decreto delegato sui fondi pensione, approvato dal Consiglio dei ministri il 9 aprile 1993 e modificato con il decreto del 29 dicembre 1993, è da rilevare la significatività del rapporto fun-

zionale delineato tra previdenza obbligatoria pubblica e trattamenti complementari, nonché il riconoscimento della possibilità di attingere al trattamento di fine rapporto. Tale rapporto è stato in qualche modo ribadito nel recentissimo contratto dei metalmeccanici.

Riserve sollevano invece: la frammentazione prefigurata nella gestione dei fondi, che rischia di determinare dispersione degli investimenti; la distinzione tra fondi a contribuzione definita per i lavoratori dipendenti e fondi a prestazione definita; l'esclusione tra i gestori della seconda forma degli istituti di previdenza; la mancata previsione degli effetti di casi di invalidità e morte; l'ingresso delle SIM nell'ambito previdenziale per forme a contributo definito; la mancata previsione della gestione diretta.

Le modifiche introdotte dal decreto del 29 dicembre 1993 portano con sé ulteriori elementi di perplessità nel momento in cui si fa riferimento a gestioni « prevalentemente a ripartizione », ignorando i regimi a capitalizzazione (articolo 5), e si prevede l'ingresso per otto anni di nuovi iscritti secondo il vecchio sistema che non fa che differire di otto anni anche il problema.

Il CNEL ha infine ribadito la necessità di garantire alle pensioni in atto e future l'indicizzazione integrale al costo della vita per assicurare l'effettivo potere di acquisto.

Vorrei ora, se il presidente lo consente, illustrare i temi su cui il CNEL sta lavorando. Nella recentissima assemblea del 15 giugno scorso, il Consiglio ha deciso di affrontare nuovamente il tema della previdenza ed in particolare quello del sistema pensionistico, tenuto conto del dibattito che si è riaperto anche a seguito della recente sentenza della Corte costituzionale. A tale scopo è stato costituito un apposito gruppo di lavoro che ha già iniziato la propria attività di analisi e di approfondimento.

Il punto centrale di partenza è la coscienza che bisogna uscire dalla logica dei provvedimenti collegati all'emergenza o alle varie leggi finanziarie, e quindi congiunturali, che determinano un clima di grave incertezza e di instabilità del si-

stema; direi che su questo punto si registra un accordo generalizzato da parte delle forze sociali. Così facendo, infatti, non si determina alcun risanamento ma si aggravano ingiustizie e distorsioni.

Si tratta, invece, di compiere un'analisi seria delle novità e delle tendenze conseguenti alle modifiche intervenute nella struttura dell'occupazione, per avviare un ridisegno organico che stabilizzi il sistema previdenziale pubblico nel medio-lungo periodo con carattere di rigore, equità e solidarietà.

A tale proposito il gruppo indica per ora i seguenti temi che dovrebbero essere alla base di un riordino e di una riforma da discutere e confrontare con le parti sociali: netta e definitiva distinzione tra assistenza e misure di sostegno all'economia (da porre ad esclusivo carico della fiscalità generale) e previdenza (le cui uscite devono trovare un equilibrio come le entrate contributive); superamento di privilegi e distorsioni tenendo ferme le caratteristiche solidaristiche del sistema contributivo a ripartizione; riordino degli enti gestori nell'ambito di una visione d'insieme della finanza previdenziale e perfezionamento delle forme di solidarietà tra le diverse gestioni previdenziali; introduzione nei parametri di funzionamento del sistema previdenziale di elementi di flessibilità capaci di assecondare i mutamenti del mercato del lavoro e di tenere pienamente conto delle funzioni e delle attività di cura svolte dalle lavoratrici e dai lavoratori.

Il lavoro del gruppo dovrebbe svilupparsi e concludersi entro tre mesi; contiamo di presentarlo all'assemblea, compatibilmente con il rinnovo del CNEL, entro ottobre o i primi di novembre per poterlo sottoporre al dibattito ed alla valutazione del Consiglio.

Prescindendo da questo lavoro, il CNEL è comunque a disposizione del Parlamento e di questa Commissione per quanto potrà risultare utile.

**PRESIDENTE.** La ringrazio per la sua disponibilità.

Do immediatamente la parola ai colleghi che intendano formulare le domande.

**MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA.** Desidero partire da una considerazione che si pone alla base di tanti discorsi in campo sia finanziario, sia sindacale, sia politico. Mi riferisco alla separazione tra previdenza ed assistenza.

Debbo dire che quando l'articolo 37 della legge n. 88 ha visto la luce noi all'INPS – posso dire « noi » con riferimento a quell'epoca – abbiamo esultato ritenendo di essere finalmente arrivati ad un momento di chiarezza; si trattava di raggiungere una chiarezza, direi, culturale perché i bilanci dell'INPS già esponevano la differenza tra assistenza e previdenza, per cui non era necessaria una disposizione legislativa per determinarla. Né purtroppo la differenza conclamata porta qualche vantaggio alla situazione finanziaria dello Stato perché sia che la parte dell'assistenza si recuperi attraverso una fiscalità generale, sia che venga fatta gravare attraverso un trasferimento di bilancio all'INPS, sono comunque soldi che escono dalle casse dello Stato.

Capisco quindi che questa rivendicazione sulla chiarezza dell'articolo 37 sia fatta dall'INPS, capisco che abbia un senso se vogliamo arrivare a delimitare la parte previdenziale e a stabilire che ci debba essere un sinallagma finanziario tra contributi ed uscite. Tuttavia, per quanto concerne l'alleggerimento del bilancio dello Stato, si tratta semplicemente di una finzione ideologica: i soldi escono comunque dalle casse dello Stato.

Compio queste affermazioni in sede di Commissione lavoro perché so che qualche organizzazione sindacale ha pensato che questa differenziazione potesse costituire lo sbocco per risolvere il grossissimo problema della riduzione della spesa per sicurezza sociale. Salvo che non ci siano misure di contenimento delle uscite, il finanziamento totale dell'articolo 37 – che pure sarebbe un dovere perché lo Stato lo ha enunciato con propria legge anche se poi non lo ha mai attuato – rappresenta semplicemente un punto di chiarezza cul-

turale, finanziaria, sotto il profilo dell'assunzione di responsabilità, un fattore di conoscenza per le organizzazioni sindacali anche con riferimento ai limiti delle proprie pretese.

Certamente, non è attraverso questa strada che si limitano gli oneri a carico dello Stato per la sicurezza sociale.

L'indagine che questa Commissione sta svolgendo persegue un altro scopo: in prima battuta quello di verificare attraverso quali filoni – parliamo per ora di spesa pensionistica, non previdenziale generalizzata, astraendoci dalle prestazioni temporanee che pure hanno un'incidenza notevole – giungere ad un contenimento della spesa, attraverso quali iniziative poter conoscere gli oneri della spesa (questa volta solo previdenziale); successivamente la Commissione dovrà considerare le misure da proporre, attraverso le forme che il presidente interpreterà come opportune, alla Camera e al Governo al fine di risolvere uno dei problemi più rilevanti del momento attuale.

**GIANFRANCO RASTRELLI.** Condivido le indicazioni, importanti e significative, fornite dai consiglieri del CNEL e credo che la nostra Commissione dovrebbe approfondire questi temi.

Il problema centrale è quello di uscire dall'attuale situazione, dando stabilità al sistema e certezza di diritto sia ai lavoratori che devono andare in pensione sia a quelli che versano i contributi sia, infine, per lo Stato e la previdenza pubblica e privata.

La prima domanda che rivolgo ai nostri ospiti, già posta dall'onorevole Calabretta, riguarda la separazione della spesa previdenziale da quella assistenziale, in base all'ormai famoso articolo 37, che non ha finora ricevuto completa attuazione, anche se i bilanci dell'INPS configurano in parte questa differenza. Occorre stabilire che cosa si intenda per spesa previdenziale e cosa per spesa assistenziale e quindi chiarire un punto che ha determinato una situazione di incertezza; solo così potremo evitare di costruire un edificio sull'acqua.

Per esempio, l'integrazione al minimo, che comporta un onere di circa 30 mila miliardi, dovrebbe essere corrisposta, ma dobbiamo capire che siamo in presenza di una spesa previdenziale o assistenziale; tutte le sentenze emesse ai vari livelli, nazionale ed europeo, dicono che tale spesa è di natura previdenziale.

Ritengo che questo punto vada approfondito e vorrei sapere se i nostri ospiti siano già in grado di darci qualche indicazione; in particolare vorrei sapere quale tipo di configurazione si pensi di dare all'integrazione del minimo, dal momento che essa può considerarsi in parte una spesa previdenziale, come afferma la magistratura, e in parte assistenziale.

Relativamente alla stabilizzazione del sistema ed all'equilibrio delle uscite e delle entrate, vorrei sapere se abbiate elaborato stime sulle prospettive del sistema ed individuato le coordinate dei prossimi decenni.

Infine, vorrei qualche informazione che chiarisca la posizione del CNEL sulle pensioni complementari. Come è noto, la discussione sulle agevolazioni fiscali ha bloccato la piena attuazione della legge; a questo proposito vorrei conoscere le proposte del CNEL per assicurare la piena operatività della legge sia per quanto riguarda le pensioni complementari, sia per quanto riguarda il TFR (trattamento di fine rapporto) rispetto all'intero sistema contributivo.

CESARE DALL'OGGIO, *Consigliere della I commissione del CNEL*. Le considerazioni svolte dall'onorevole Calabretta sono ineccepibili; vorrei precisare che il CNEL, in particolare nel documento approvato dall'assemblea il 13 luglio, si è occupato della questione pregiudiziale del collocamento della spesa sociale e previdenziale nel contesto macroeconomico della finanza pubblica allargata. Il Consiglio si è posto il problema, anche attraverso un primo tentativo di disaggregazione per fasce di spesa pubblica, di come individuare l'indice di priorità della spesa sociale nei confronti di tutte le voci di spesa della finanza pubblica allargata.

Non si ha la sensazione, come è stato evidenziato dal voto dell'assemblea del novembre del 1993 in occasione della discussione sulla situazione congiunturale, di essere in presenza di un confronto e di un soppesamento adeguato della spesa sociale rispetto alle voci di spesa della finanza pubblica allargata; su questo problema appaiono inutili esemplificazioni, perché sono di tutta evidenza.

Quindi, anche la questione dell'applicazione dell'articolo 37, e di una sua migliore definizione, pur necessaria, di distinzione tra assistenza e previdenza deve essere risolta a monte. La prima risposta del CNEL è stata quella di chiedere l'ammontare esatto delle risorse necessarie per la finanza pubblica allargata, tenendo anche conto della dinamica delle entrate, e di precisare qual è la priorità della spesa sociale. Abbiamo confrontato i nostri dati, rispetto al PIL, con quelli degli altri paesi europei ed abbiamo constatato che rientrano nella media europea.

Con riferimento al 1993 la relazione economica sulla situazione del paese e gli ultimi aggiornamenti contenuti nella relazione della Banca d'Italia dimostrano che dal punto di vista delle cifre non ci troviamo, quanto ai grandi aggregati economici, in una situazione abnorme. La relazione deliberata dalla commissione giunge alla stessa conclusione.

Se analizziamo l'articolo 37 constatiamo che in esso è già contenuta la distinzione tra spesa previdenziale ed assistenziale, che l'onorevole Rastrelli ha messo in luce con particolare rilievo. Infatti, il titolo della legge non fa riferimento soltanto alla gestione degli interventi assistenziali, ma anche al sostegno alle gestioni previdenziali. Il senso di questo intervento è quello di assicurare ai lavoratori la solidarietà necessaria, che è di natura previdenziale, come previsto dall'articolo 38 della Costituzione, comma 2, e non comma 1, relativo all'assistenza. Al riguardo la sentenza n. 240 del 1994 della Corte costituzionale contiene un approfondimento molto chiaro su questo punto, in merito al quale non esprimo un giudizio: prendo atto della sentenza.

ANTONIO MARTONE, *Presidente della VI commissione del CNEL*. Circa il problema della separazione tra spesa assistenziale e previdenziale ed il riferimento all'integrazione al minimo, ritengo che tale separazione sia indispensabile per un'esigenza di carattere fondamentale, contenuta anche nella citata sentenza n. 240 e nei principi che in essa sono contenuti.

La questione centrale di cui oggi discutiamo in questa sede riguarda la qualificazione dell'integrazione al minimo ai fini previdenziali per far scattare la regola in base alla quale non si può intervenire *ex abrupto* su un trattamento previdenziale riducendolo drasticamente. La riduzione è necessaria e possibile ma deve essere realizzata con gradualità; riteniamo che debba essere assicurata l'intangibilità del trattamento previdenziale contro un intervento netto, che invece non si pone per quanto riguarda il trattamento assistenziale.

Quindi indipendentemente dalle varie esigenze, è vero che è sempre lo Stato che paga, come giustamente ha osservato l'onorevole Calabretta, però le conseguenze sono estremamente importanti ai fini della qualificazione, perché la manovra di bilancio e gli interventi legislativi incontrano nel pensiero della Corte costituzionale differenze notevoli.

Quanto alle pensioni complementari, emerge anche dalla lettura del recente contratto collettivo dei metalmeccanici la tendenza da parte delle forze sociali ad utilizzare le forme complementari forse nell'ottica di un collegamento all'esenzione dei contributi della contrattazione integrativa, o quanto meno a quel di più che viene dato in sede di contratto integrativo. Tuttavia anche il contratto collettivo dei metalmeccanici necessita di un intervento legislativo perché il meccanismo possa andare avanti.

Su questa problematica si fonda sia l'aspetto previdenziale sia quello delle relazioni industriali: i due livelli di contrattazione si stanno avviando ma aspettano un intervento legislativo e questa esigenza riguarda anche la parte previdenziale.

ANDREA GIANFAGNA, *Consigliere della I commissione del CNEL*. Vorrei aggiungere che il CNEL ha sempre cercato di sottolineare come uno degli elementi da utilizzare per la promozione della previdenza complementare delle pensioni integrative debba essere il TFR.

CESARE SACCHI, *Presidente della II commissione del CNEL*. È stato chiesto se il CNEL abbia compiuto valutazioni, anche di tipo attuariale, sulla stabilizzazione del sistema e sul punto di equilibrio. Tali valutazioni ancora non sono state fatte, ma contiamo di poter fornire approfondimenti proprio in funzione del programma che ho brevemente illustrato nel mio intervento introduttivo. Comunque, vi terremo informati sulla prosecuzione dei nostri lavori.

PRESIDENTE. Se non vi sono altre richieste di chiarimento, possiamo considerare conclusa l'audizione. Ringrazio, a nome della Commissione, i rappresentanti del CNEL per la collaborazione che hanno offerto e che ben volentieri utilizzeremo.

**La seduta termina alle 16,30.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia alle 21,30.

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO