

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 7 SETTEMBRE 1994

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MARCO FABIO SARTORI**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **MARIO MASINI**

La seduta comincia alle 10,05.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Propongo che la pubblicità della seduta sia assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Audizione del ministro del tesoro, Lamberto Dini, e del ragioniere generale dello Stato, Andrea Monorchio.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla situazione e sulle prospettive del sistema previdenziale, l'audizione del ministro del tesoro, dottor Lamberto Dini, e del ragioniere generale dello Stato, dottor Andrea Monorchio.

Do subito la parola al ministro Dini.

LAMBERTO DINI, Ministro del tesoro. Signor presidente, mi è molto gradita questa occasione di svolgere alcune osservazioni soprattutto sulle prospettive di riforma dell'ordinamento previdenziale. Tratterò inizialmente di alcune ragioni della riforma e tratterò qualche linea strategica su cui impostare la riforma stessa. Sono escluse da questa mia relazione considerazioni che riguardino gli

interventi di breve periodo in corso di analisi e valutazione da parte del Governo.

Per quanto riguarda lo squilibrio complessivo del sistema previdenziale italiano, desidero ricordare che, malgrado le riforme intervenute nel recente passato, il nostro sistema previdenziale continua a mostrare forti squilibri sia quando si guardi ai flussi finanziari sia quando si guardi alle prospettive di lungo periodo. In verità gli squilibri del sistema pensionistico sono all'origine di molte delle preoccupazioni che coinvolgono il mercato dei titoli italiani soprattutto sulle piazze estere.

Sintetizzerò ora i principali indicatori che giustificano le preoccupazioni sulla tenuta del sistema previdenziale. Essi riguardano la gestione finanziaria dell'INPS, l'andamento della spesa pensionistica, i conti economici della previdenza, con riferimento anche alla questione della separazione fra previdenza e assistenza; in una prospettiva di più lungo termine si può fare riferimento al cosiddetto debito previdenziale e all'andamento nel tempo dell'aliquota di equilibrio, cioè l'aliquota contributiva che sarebbe necessaria per garantire l'equilibrio economico del sistema nel suo complesso.

Quanto alla gestione finanziaria dell'INPS, i contributi previdenziali, anche integrati dagli altri contributi sociali come la gestione degli assegni familiari, sono largamente insufficienti a finanziare la spesa pensionistica. Lo squilibrio finanziario, come evidenziato dai trasferimenti a carico del bilancio statale e della gestione di tesoreria, è continuamente crescente ed ha assorbito nel 1993 circa 60 mila mi-

liardi di lire, con previsione di forte aumento nel 1994 stimato a circa 73 mila miliardi.

La crescita della spesa previdenziale in rapporto al prodotto nazionale lordo presenta un *trend* continuamente crescente sul totale della spesa pubblica al netto degli interessi; essa assorbiva il 30 per cento della spesa nel 1960 ed assorbe invece il 37 per cento di detta spesa nel 1993. Anche in termini di quota rispetto al prodotto nazionale si ha un *trend* continuamente crescente: la spesa previdenziale incideva sul prodotto nazionale per il 5 per cento nel 1960, è passata al 10 per cento nel 1980 ed è arrivata a circa il 15 per cento nel 1993.

Tra l'altro è una spesa – ripeto, il 15 per cento del PIL – nettamente superiore a quella che riscontriamo negli altri paesi industriali.

Per quanto riguarda i disavanzi delle gestioni INPS, le gestioni dei regimi fondamentali INPS sono tutte in disavanzo presente o prospettico, anche se talune delle gestioni presentano situazioni di pareggio o avanzo finanziario. Sulla questione dei disavanzi delle gestioni INPS grava il problema della cosiddetta distinzione tra assistenza e previdenza introdotta dalla legge di riforma dell'INPS all'articolo 37. Su questo tema, che so essere molto caro a chi si occupa di questioni previdenziali, devo svolgere qualche osservazione.

La distinzione tra ciò che è previdenza e ciò che costituisce assistenza è stata definita dalla legge in modo che oserei dire un po' affrettato, ma certamente basato su criteri di tipo contabile. Tale distinzione può forse essere utile per l'impostazione contabile del bilancio dello Stato, ma ha scarso significato economico-sociale. Al riguardo basti pensare che tendono ad essere definite assistenziali le pensioni concesse a persone che, all'avvio dei regimi di pensionamento obbligatorio negli anni cinquanta o sessanta, avevano alle spalle una lunga vita lavorativa ma una breve storia contributiva, come se un ordinamento previdenziale non dovesse farsi carico di chi ha lavorato, ma solo di chi ha versato contributi in un dato periodo storico. Oc-

corre inoltre ricordare che l'integrazione al trattamento minimo viene definita come assistenza, considerata quindi esterna al sistema previdenziale. Questa impostazione è priva di fondamento logico perché, se di assistenza si trattasse, il beneficio dovrebbe essere esteso a tutti i cittadini bisognosi, non solo agli iscritti ai fondi di previdenza dell'INPS.

In sostanza, la tesi secondo la quale la gestione dei principali fondi previdenziali dell'INPS sarebbe in pareggio quando venisse definita al netto degli interventi assistenziali trova fondamento solo in un'arbitraria definizione di assistenza fornita dalla legge di riforma dell'INPS.

Quanto agli squilibri strutturali e all'aliquota di equilibrio, è opinione comune degli studiosi che l'aliquota di equilibrio del sistema previdenziale sarebbe superiore di almeno dieci punti rispetto all'attuale effettiva aliquota di contribuzione. Naturalmente, il valore dello squilibrio dipende da alcune ipotesi cruciali sull'andamento dei salari e dell'occupazione assicurata nel futuro. Ci può essere qualche incertezza sul quanto, ma non sul se; il sistema previdenziale italiano richiede importanti correzioni se si vuole evitare il collasso finanziario del sistema stesso nel futuro.

In merito al debito previdenziale, studi recenti hanno messo in evidenza come un sistema previdenziale possa valutarsi sulla base del valore attuale della differenza tra i flussi di prestazioni e i flussi di contributi prevedibili nel futuro e discendenti da un dato ordinamento pensionistico. Stime dell'OCSE indicano un debito previdenziale pari a circa 2,5 volte il reddito nazionale; recenti valutazioni di esperti italiani indicano che tale parametro, dopo le recenti riforme, in Italia sarebbe disceso da 4 a 3 volte il PIL, segnalando anche da questo punto di vista la necessità di importanti interventi correttivi.

Considerazioni di rilievo sul nostro sistema previdenziale possono farsi anche con riferimento a confronti internazionali. Il sistema previdenziale pubblico nel nostro paese presenta: età pensionabile fra le più basse, un rapporto tra pensionati e

lavoratori tra i più alti, un reddito di riferimento per il calcolo della pensione tra i più elevati, un coefficiente di liquidazione annua ed anche una pensione massima acquisibile tra i più elevati. Il sistema è equilibrato – rapporto prestazioni-contributi – rispetto a quasi tutti i paesi dell'Unione europea.

Quanto alla numerosità dei regimi pensionistici, il nostro sistema previdenziale si caratterizza per una grande varietà di regimi pensionistici, che si traducono nell'istituzione di fondi separati e in trattamenti diversificati. Le diversità sono in parte il frutto della storia e dell'evoluzione del nostro sistema previdenziale, in parte il risultato dell'interesse dei sindacati e delle organizzazioni di categoria a mantenere una propria presenza in una materia di grande rilievo per i propri associati. Infine, in parte sono il risultato del desiderio delle categorie nuove e in sviluppo occupazionale di sentirsi autosufficienti.

A titolo indicativo ricordo l'esistenza dei seguenti regimi pensionistici: ne esistono diciassette per i lavoratori dipendenti, tre per i lavoratori autonomi ed undici per i professionisti. Il regime generale INPS per i lavoratori dipendenti, che è quello più importante, ha circa undici milioni di contribuenti; il regime degli spedizionieri doganali, uno dei più piccoli, ha circa tremila assicurati.

La diversità dei regimi si concretizza in una diversità nel livello dei contributi previdenziali pagati, a parità di reddito o di contribuzione, ed in una diversità nei metodi di determinazione della pensione, anche a parità di retribuzione o di storia contributiva, nonché in una diversità delle condizioni di equilibrio delle diverse gestioni o dei diversi regimi.

Le condizioni finanziarie dei diversi regimi nei vari fondi sono tra loro molto differenti. Per alcuni di essi i contributi versati sono superiori all'importo delle pensioni erogate; per altri, cioè per la maggioranza, i contributi sono inferiori alle prestazioni erogate. Le diversità delle condizioni finanziarie trovano un corrispondente nella diversità dei rapporti tra numero degli assicurati (soggetti che pa-

gano i contributi) e numero delle pensioni erogate; per esempio, il rapporto pensionati-assicurati è pari a 2,14 per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni, mentre è dello 0,13 per i calciatori e allenatori.

L'andamento del rapporto tra prestazioni erogate e contributi incassati e quello del rapporto tra pensionati ed assicurati sono legati alle condizioni di maturità del settore economico cui il fondo o regime pensionistico fa riferimento. Settori economici in declino occupazionale presentano ovviamente squilibri negativi e cioè disavanzi, mentre settori economici in sviluppo occupazionale presentano avanzi finanziari di gestione. L'andamento di questi rapporti è anche legato all'entità dei contributi versati e delle pensioni erogate.

Il saldo finanziario di una particolare gestione previdenziale, quando attivo, è utilizzato dalle categorie interessate per argomentare la correttezza o la solidità della gestione stessa o della categoria interessata. Per esempio, la gestione commercianti ed artigiani presenta oggi un saldo attivo, nonostante che i contributi pagati siano, in relazione al reddito ed alla futura base pensionabile, più bassi di quelli pagati sulla base pensionabile del lavoratore dipendente INPS. In altri casi, un saldo pesantemente passivo, come quello della gestione dei coltivatori diretti, è imputabile sia al grande mutamento avvenuto nella struttura produttiva dell'economia italiana, sia alle agevolazioni contributive concesse al settore, ovvero ai territori dove il settore è più importante economicamente, sia alle regole di determinazione delle prestazioni (per esempio, forte peso delle pensioni minime e di quelle di invalidità).

È tuttavia da ritenere che, nella prospettiva di una riforma del sistema, la considerazione separata delle diverse gestioni debba essere superata. Non è infatti un demerito degli addetti all'agricoltura se il settore è in declino, così come non è merito degli artigiani se il sistema produttivo si destruttura e si decentra. Il problema previdenziale interessa complessivamente l'economia italiana e non può essere nascosto dietro segmentazioni così anacro-

nistiche come quelle dei settori di provenienza. La stessa nozione di solidarietà, che è all'origine del sistema di previdenza sociale, dovrebbe sconsigliare di adottare provvedimenti simili per un disegno di riforma.

Il sistema previdenziale italiano si caratterizza anche per profonde disuguaglianze di trattamento di cittadini in uguali condizioni. In esso non sono presenti regole rigide di tipo wellfaristico-egualitario, dove la pensione dovrebbe essere definita come il concorso della collettività al sostegno della vecchiaia (per esempio, una pensione uguale per tutti indipendentemente dal reddito); tale regola sarebbe il presupposto per l'avvio di pensioni complementari volontarie o obbligatorie, cosiddette di secondo livello, di tipo collettivo o per l'avvio di pensioni integrative volontarie di tipo individuale. In esso non sono nemmeno presenti regole di tipo contributivo, ove la pensione sarebbe determinata in base alla redditività dei contributi versati.

In pratica, la tipica pensione del lavoratore italiano è slegata dal valore dei contributi versati (manca quindi una regola di corrispondenza individuale tra contributi e prestazioni); prescinde da una valutazione tecnico-politica dei bisogni dell'individuo; è fonte di profonde disparità di trattamento tra individui uguali vuoi rispetto ai bisogni vuoi rispetto ai contributi pagati.

La mancanza di un principio coerente nella determinazione delle prestazioni in rapporto ai contributi versati è l'origine di molti degli interventi della Corte costituzionale in materia pensionistica. In linea storica l'origine di tale mancanza di chiarezza e di tanta confusione deve ritrovarsi nella riforma del 1968, che ha introdotto ai fini del calcolo della pensione individuale il metodo retributivo in sostituzione di quello contributivo – in verità era già un po' spurio – che preesisteva.

Con il metodo retributivo puro, vicino a quello oggi vigente per i dipendenti pubblici, ove la base pensionabile è legata solo all'ultima retribuzione, vengono privilegiati i lavoratori che hanno avuto una

carriera retributiva con una dinamica più forte della crescita media delle retribuzioni rispetto ai lavoratori che hanno sperimentato una dinamica retributiva più bassa. Poiché carriere retributive con dinamica più elevata delle retribuzioni implicano retribuzioni finali più elevate risulta che il metodo retributivo premia le retribuzioni più alte rispetto a quelle più basse.

Il metodo retributivo è anche alla base di alcuni squilibri fondamentali del sistema previdenziale italiano: lo squilibrio macroeconomico, le disuguaglianze tra individui e l'intervento assistenziale dello Stato.

In merito allo squilibrio macroeconomico, giova ricordare che il metodo retributivo puro comporta che la pensione viene computata moltiplicando la base pensionabile – nel caso limite l'ultima retribuzione – per il numero di anni di retribuzione, per la cosiddetta aliquota di liquidazione o tasso di rendimento; con 40 anni di anzianità contributiva ed aliquota di liquidazione pari al 2 per cento la pensione è uguale all'80 per cento della base pensionabile. È evidente che con questo metodo non vi è alcuna garanzia che la spesa per pensioni commisurata alle retribuzioni finali della carriera di tutti gli individui possa essere finanziata per intero da una data struttura contributiva.

In verità, nel metodo retributivo i due parametri fondamentali del sistema sono l'aliquota dei contributi previdenziali e l'aliquota annua di liquidazione; dato l'andamento degli assicurati e il numero dei pensionati, l'equilibrio finanziario del sistema previdenziale consente di scegliere liberamente uno dei due parametri fondamentali ma non entrambi. Con l'attuale struttura previdenziale un'aliquota contributiva del 27 per cento non può sostenere l'equilibrio del sistema previdenziale se l'aliquota di liquidazione di pensione viene mantenuta al 2 per cento: o si aumenta l'una o si diminuisce l'altra. È stato infatti calcolato che la cosiddetta aliquota di equilibrio è superiore, come ricordavo, di almeno 10 punti alle attuali aliquote contributive. In alternativa si può ritenere che l'equilibrio del sistema previdenziale po-

trebbe essere garantito nel lungo periodo da un'aliquota di liquidazione annua non superiore all'1,5 per cento.

Sul secondo punto, metodo retributivo ed interventi assistenziali sulla fiscalità generale, è da rilevare che il metodo retributivo comporta un sussidio dalla fiscalità generale che aumenta con il crescere della pensione liquidata. È stato ampiamente dimostrato che per individui che hanno regolarmente pagato tutti i contributi sociali nel regime ordinario del fondo pensioni lavoratori dipendenti per 40 anni nel periodo dal 1950-1955 al 1989-1994 l'entità del sussidio concesso dalla fiscalità generale rispetto alla pensione che avrebbe potuto essere liquidata in base ai rendimenti effettivi offerti dai mercati finanziari è molto elevata (almeno del 50 per cento).

Paradossalmente, su questo punto è importante richiamare l'attenzione di tutti, il sussidio pagato dalla fiscalità generale è molto maggiore per un lavoratore che ha avuto una carriera retributiva ragionevole, non eccezionale, che non, ad esempio, per un coltivatore diretto che avendo lavorato tutta la vita ha finito poi per pagare i contributi previdenziali solo per un limitatissimo periodo di contribuzione prima dell'età pensionabile.

Il sistema retributivo rende l'intervento assistenziale prodotto dalla fiscalità generale una funzione diretta del livello della pensione, una caratteristica questa che lo qualifica come strumento perverso, quindi iniquo di redistribuzione dai più poveri ai meno poveri o ai più ricchi. È vero che l'aliquota di liquidazione del 2 per cento si applica sulle basi pensionabili inferiori oggi a circa 55 milioni avendo poi andamenti decrescenti con il crescere della stessa, almeno per il trattamento ordinario delle pensioni INPS. Ciò attenua la portata delle considerazioni che ho appena svolto quando si arrivi a considerare le retribuzioni molto elevate. Tuttavia, il carattere perverso della redistribuzione attuata dal vigente metodo retributivo è molto forte e del tutto ingiustificato.

Esporrò alcune idee per una riforma del sistema previdenziale. Il nostro sistema,

come si è visto, pone problemi di sostenibilità macroeconomiche e problemi di parità di trattamento tra individui. Le strade per una riforma del sistema sono molteplici, alcune di esse sono in corso di esame e di valutazione da parte di una commissione istituita con decreto del ministro del lavoro di concerto con il ministro del tesoro. Sembra che le strade percorribili siano in parte del tutto obbligate ed in parte soggette ad opzioni e scelte che meritano molti approfondimenti.

Il riequilibrio macroeconomico del nostro sistema previdenziale non può certamente porsi nel breve periodo l'obiettivo di riequilibrare i conti dell'INPS e quelli connessi alla previdenza degli enti pubblici. Lo squilibrio è invero molto elevato e richiede un aggiustamento graduale. È invece necessario correggere i parametri fondamentali del sistema previdenziale per portarlo ad una situazione di equilibrio strutturale di lungo periodo. Per realizzare questo obiettivo l'unica strada percorribile, scartando l'ipotesi di un aumento dei contributi previdenziali, sarebbe quella di ridurre in misura significativa l'aliquota annua di liquidazione, il cosiddetto tasso di rendimento annuo, pari oggi al 2 per cento, che dovrebbe essere portato nel caso si volesse mirare al riequilibrio del sistema, come ho detto prima, a non più dell'1,5 per cento per ogni anno, a valere per tutti gli anni di contribuzione successivi al 1994. Ciò significa che coloro che hanno lavorato per 20 anni avendo un tasso di rendimento del 2 per cento si sono già assicurati una pensione pari al 40 per cento della retribuzione che non sarebbe modificabile. Il tasso di accumulazione della pensione si ridurrebbe d'ora in poi. Pertanto, se la persona lavorasse altri venti anni e il tasso di rendimento fosse dell'1,5 per cento, la pensione complessiva diventerebbe il 70 per cento dopo 40 anni invece dell'80 per cento come è attualmente.

Gli esperti potranno dire se questa riduzione dell'aliquota è sufficiente per riportare in equilibrio strutturale il sistema previdenziale (sembrerebbe di sì). Non è escluso che per rimuovere alcune delle sperequazioni presenti nell'attuale

sistema di computo delle pensioni tale aliquota di riliquidazione potrebbe essere per qualche anno, nell'immediato futuro, ridotta addirittura in misura maggiore. Quella che sto esponendo non è una proposta del Governo ma un'ipotesi; non si tratta di una proposta che il Governo sta considerando in questo momento. La commissione che è stata costituita, presieduta dal professor Castellino, sta valutando varie ipotesi, tra le quali, forse, anche quella di una riduzione dell'aliquota.

La necessaria omogeneizzazione dell'ordinamento previdenziale può farsi solo ricercando come obiettivo generale un uniforme rapporto tra storia contributiva e prestazioni pensionistiche. L'uniformità dovrebbe valere per i diversi regimi e per i singoli individui. Un più stretto legame tra la storia contributiva individuale e il livello delle prestazioni dovrebbe consentire di evitare l'introduzione di una eccessiva rigidità nell'età di pensionamento. L'individuo potrebbe scegliere consapevolmente l'età di pensionamento – entro limiti minimi e massimi comunque da fissare – in funzione della prestazione ottenibile sulla base dei contributi versati.

L'avvicinamento al metodo contributivo può avvenire in molti modi e con tecniche diverse che sono sperimentate in altri sistemi previdenziali. Non è necessario, anche se forse sarebbe preferibile, adottare un esplicito procedimento di tipo attuariale. Quest'ultimo richiederebbe in ogni caso l'utilizzo di un tasso di capitalizzazione (cioè un tasso di interesse reale), che dovrebbe comunque essere fissato in via politico-amministrativa, presumibilmente pari al più basso tra un tasso reale di interesse di lungo periodo e un tasso di crescita reale del reddito nazionale di lungo periodo.

Sembra da abbandonare l'idea che si debba procedere nella riforma del sistema pensionistico attraverso un'omogeneizzazione sia delle prestazioni sia delle contribuzioni, laddove le une e le altre differiscano. Ad esempio, se i lavoratori autonomi per propria libera scelta preferiscono pagare contributi più bassi di quelli dei lavoratori dipendenti, è opportuno che le

prestazioni si adeguino ai contributi. L'introduzione nel sistema di un principio fortemente collegato al metodo contributivo di liquidazione della pensione eliminerebbe gradualmente le forti differenze nei tassi di rendimento implicito dei diversi regimi e dei diversi istituti previdenziali oggi presenti.

Il sistema previdenziale è oggi ampiamente un sistema ad almeno due livelli, quando si consideri il sistema pubblico in congiunzione con l'istituto del trattamento di fine lavoro. Il trattamento di fine rapporto consentirebbe infatti la costituzione di una rendita vitalizia che potrebbe affiancarsi al trattamento previdenziale. Oggi il combinato operare dei due istituti, metodo retributivo per la determinazione delle pensioni e TFR, anche esso legato alla storia retributiva del singolo, rende le potenzialità di reddito dell'anziano troppo legate alle retribuzioni guadagnate nella vita retributiva. Ciò sarebbe forse accettabile se il sistema previdenziale si autofinanziasse; è inaccettabile tuttavia dato che il sistema è in disequilibrio macroeconomico ed anche perché crea forti ed ingiustificate disparità di trattamento tra soggetti. In prospettiva si potrebbe quindi pensare ad un sistema previdenziale costruito su una componente pubblica basata su un tetto pensionabile e su una contribuzione individuale legata al tetto con l'aggiunta di un contributo di solidarietà per tutte quelle posizioni individuali per le quali non è stato possibile costruire un'adeguata storia contributiva.

La componente pubblica del sistema previdenziale deve essere caratterizzata da una forte omogeneità dei trattamenti previdenziali e dei requisiti per l'accesso alla pensione, nel rispetto di ragionevoli rapporti tra prestazioni e contributi versati. In definitiva, si può individuare una componente pubblica ed una aziendale o categoriale basata, per il lavoro dipendente, sull'utilizzo degli attuali accantonamenti per il trattamento di fine rapporto (ossia di quanto viene oggi accantonato a questo fine). Se il TFR fosse abolito per legge, ne deriverebbe un aumento di retribuzione in busta paga che potrebbe in parte essere

destinato alla componente aziendale o categoriale pensionistica, da considerarsi come aggiuntiva alla componente pubblica di base, cioè a dire alla pensione uguale per tutti sulla base di un determinato reddito che potrebbe essere fissato.

Infine, per il lavoro autonomo, vi potrebbe essere una componente individuale costruibile in esenzione di imposta.

Quanto alla scelta se le future componenti aziendali ed individuali debbano essere gestite dall'INPS, da un istituto pubblico, oppure dal sistema privato, essa dovrà essere valutata in funzione dei costi per l'assicurato, di eventuali obiettivi collegati allo sviluppo dei mercati finanziari e delle scelte individuali.

Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Siamo noi a ringraziarla, signor ministro, per la sua chiara esposizione. Do ora la parola al dottor Monorchio.

ANDREA MONORCHIO, Ragioniere generale dello Stato. La ringrazio, presidente, per l'invito che mi è stato rivolto, anche perché non è consuetudine per il Ragioniere generale dello Stato essere ascoltato presso questa Commissione; di solito, infatti, intervengo in veste di auditore davanti alla Commissione bilancio.

Prima di passare all'esposizione dei dati contabili relativi alla gestione previdenziale, credo possa risultare utile per la Commissione conoscere la composizione della spesa dello Stato. Considerato che si parla di correzioni alla spesa pubblica, infatti, tali correzioni possono essere introdotte soltanto conoscendo le componenti che ad essa si riferiscono. Partendo dai conti di cassa del documento di programmazione economico-finanziaria, ho operato una loro riduzione in termini estremamente semplici. Per quanto riguarda, in particolare, i conti del settore pubblico, con riferimento al personale in servizio, supponendo che la correzione prevista dal documento abbia un suo esito, per il 1995 pagheremo circa 179.500 miliardi per retribuzioni. Quanto ai trasferimenti alle famiglie (voce, questa, nella quale consi-

dero, ad esempio, soprattutto pensioni e pensioni di invalidità), pagheremo 304.200 miliardi. Per le spese di funzionamento di tutto l'apparato dello Stato, saranno impiegati circa 205 mila miliardi. Pagheremo infine 177.500 miliardi di interessi e 73.600 miliardi per spese di investimento, per un totale di circa 940 mila miliardi.

Sono queste le spese dello Stato sulle quali si può esercitare la correzione. Se mi consente, presidente, le consegno la tabella dalla quale risultano, anche in comparazione con gli anni precedenti, i dati ai quali ho fatto riferimento.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Monorchio. La tabella sarà allegata al resoconto stenografico della seduta odierna, affinché tutti ne possano avere cognizione.

LAMBERTO DINI, Ministro del tesoro. I dati indicati dal ragioniere generale dello Stato confermano le considerazioni esposte all'inizio del mio intervento. Infatti, la spesa previdenziale o i trasferimenti alle famiglie (nei quali sono inglobati anche altri aspetti) rappresentano, nel 1993, circa il 37 per cento della spesa totale, esclusa quella per interessi. Su quest'ultima, lo Stato non ha modo di poter... Questo dato è notevolmente aumentato nel corso degli anni. Era questo il punto sul quale riferiva il ragioniere generale dello Stato.

ANDREA MONORCHIO, Ragioniere generale dello Stato. Sì. Infatti, la sommatoria delle due componenti - retribuzioni e pensioni - copre oggi il 70 per cento della spesa corrente.

Detto questo, presidente, mi sembra si possa poi parlare con cognizione di causa degli altri conti.

Ho predisposto una memoria scritta, che poi consegnerò alla Commissione, nella quale ho parlato innanzitutto della situazione attuale dei conti della previdenza nelle sue principali componenti, vale a dire: gestione INPS, INPDAP e pensioni dello Stato. In tale documento ho affrontato poi la questione degli effetti della riforma Amato, ho dedicato un breve pa-

ragrafo alla previdenza integrativa e ho delineato la situazione delle prestazioni di invalidità. Questo per una completezza dei temi che la Commissione dovrà trattare nell'ambito delle proprie competenze.

Mi soffermerò ora sulla situazione attuale dei conti. Lo squilibrio da più parti denunciato del sistema previdenziale ha fatto nascere il convincimento che è necessario intervenire ulteriormente sulla spesa previdenziale per evitare che oneri aggiuntivi aggravino la già precaria situazione della finanza pubblica. La riforma pensionistica attuata nel 1993 ha indubbiamente consentito di attenuare il tasso di crescita della spesa tendenziale. La gradualità con cui gli interventi correttivi saranno realizzati comporta che gli effetti divengano significativi solamente nel lungo, nel lunghissimo termine. Inoltre, le innovazioni introdotte non sono sufficienti ad impedire un ulteriore innalzamento dell'incidenza della spesa pensionistica sul prodotto interno, soprattutto se la limitazione, nell'adeguamento dei trattamenti alla sola crescita dei prezzi, non potesse protrarsi per periodi assai lunghi.

Il sistema pensionistico del nostro paese, pur con le modificazioni apportate, continua a risultare nel suo complesso più favorevole rispetto a quelli vigenti negli altri paesi europei. Tutto ciò vale soprattutto con riferimento a quattro aspetti. Il primo è che l'aliquota di salario riconosciuta per ciascun anno di contribuzione — come ricordava poc'anzi il ministro Dini — è pari al 2 per cento; in Germania è pari all'1 per cento ed in Francia assume un valore analogo. Il secondo è il riconoscimento di pensioni di anzianità con 35 anni di contribuzione. La pensione di anzianità è un istituto che è conosciuto pressoché soltanto nel nostro paese; negli altri paesi si conosce la pensione di vecchiaia. Noi abbiamo un'ulteriore particolarità, tutto affatto italiana, che consiste nel fatto che disponiamo di tre forme di previdenza: quella obbligatoria, il trattamento di fine rapporto e quella integrativa. Il terzo aspetto è quello delle condizioni richieste per il riconoscimento di importanti tipi di prestazioni, ad esempio per i trattamenti

di reversibilità. L'ultimo aspetto è quello della regolazione del cumulo di più tipi di trattamento: cito, ad esempio, quelli di invalidità dell'INPS e le rendite a carico dell'INAIL.

L'aliquota di equilibrio permane assai più elevata di quella legale sia che si faccia riferimento ai trattamenti pensionistici nel loro complesso, sia che ci si limiti alla parte previdenziale. Nelle proiezioni effettuate da più parti, l'aliquota di equilibrio tende a crescere nel tempo sia per il fondo lavoratori dipendenti dell'INPS sia per le gestioni speciali dei lavoratori autonomi. Per questi ultimi, nel prossimo decennio essa raddoppierà.

In assenza di interventi, l'aumento della spesa pensionistica nei prossimi anni assumerà dimensioni considerevoli per un insieme di fattori contingenti e, in particolare, per il cumularsi degli oneri disposti per legge per le pensioni d'annata con quelli derivanti dall'applicazione delle recenti sentenze della Corte costituzionale e con l'accelerazione che dovrebbe subire la liquidazione delle pensioni di anzianità. Queste ultime, nei prossimi anni, risentiranno dei seguenti fattori: del riconoscimento dei trattamenti bloccati con i provvedimenti assunti nel 1993; del raggiungimento da parte delle varie categorie di lavoratori del periodo di contribuzione utile per acquisire diritto a questi benefici. Voglio ricordare che le gestioni speciali per i coltivatori diretti risalgono al 1957, quella per gli artigiani al 1959 e quella per i commercianti al 1966; quindi, al compimento dei 35 anni, mano mano si implementa questo numero di pensionati. Tali gestioni sono pertanto destinate ad esplodere. Le suddette pensioni risentiranno inoltre della maggiore propensione da parte dei lavoratori a ricorrere a questo istituto, accentuato dalle incertezze suscitate dalle modifiche introdotte o annunciate in materia pensionistica.

Al fine di concorrere ad una più completa conoscenza del sistema pensionistico del nostro paese, mi è parso opportuno fornire il quadro della situazione finanziaria complessiva attuale e di medio periodo della spesa previdenziale gestita dall'INPS,

dall'INPDAP e dallo Stato per i propri dipendenti. Nell'ambito della spesa sostenuta dall'INPS, è stata operata la distinzione degli interventi assistenziali nell'ipotesi di attuazione completa dell'articolo 37 della legge n. 88 del 1989 ed alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 1994, prescindendo dai criteri di solidarietà tra gestioni, ancorché espressamente previsti nel richiamato articolo 37. Non posso fare altro che richiamare quanto ha affermato il ministro Dini circa la separazione tra previdenza e assistenza, che è meramente contabile e fittizia: se, infatti, esaminiamo ciò che la legge ha considerato come assistenziale, vi ritroviamo di fatto elementi strutturalmente propri della previdenza. Quindi, chi invoca la distinzione tra previdenza e assistenza per far vedere conti che sono diversi dovrebbe invece riflettere sulle poste considerate come rientranti nell'assistenza e che tali non sono.

Per l'anno 1993, a preconsuntivo l'INPS e l'INPDAP hanno evidenziato uno squilibrio di cassa rispettivamente di 59.140 miliardi e di 709 miliardi, mentre le pensioni erogate dallo Stato sono ammontate a 30.200 miliardi. A fronte di tale erogazione, lo Stato ha introitato contributi per soli 5.500 miliardi, dal momento che lo Stato incassa soltanto la quota parte dei contributi pagati dai dipendenti, in quanto non versa a sé stesso, perché sarebbe una partita di giro. Si tratta di uno squilibrio che nel tempo si andrà sempre più accentuando, perché nel 1994 pagheremo 40 mila miliardi a fronte di contributi pari a 5.600 miliardi.

In sede di stesura del documento di programmazione economico-finanziaria per l'anno 1994 sono stati previsti trasferimenti all'INPS per 73 mila miliardi, all'INPDAP per 1.617 miliardi, e pagamenti per il personale statale in quiescenza per 34.500 miliardi.

Per l'anno 1995 il fabbisogno dell'INPS è stato stimato in 81 mila miliardi, quello dell'INPDAP in 1.140 miliardi e le pensioni statali in 39.500 miliardi. A fronte di quest'ultimo importo, i contributi, che dovrebbero servire a pareggiare il conto,

ammontano soltanto a 5.735 miliardi (ho predisposto una tabella in cui tali elementi vengono evidenziati).

Considerata la complessità delle tre gestioni, ritengo opportuno soffermarmi singolarmente dapprima sulla gestione dell'INPS, poi su quelle dell'INPDAP e delle pensioni statali. Sarò comunque molto sintetico.

PRESIDENTE. Dobbiamo tenere conto che vi saranno richieste di intervento, per cui occorre garantire anche la possibilità di dare delle risposte.

ANDREA MONORCHIO, Ragioniere generale dello Stato. La gestione INPS è la più rilevante dal punto di vista finanziario ed è quella che più ha fatto discutere, considerato che i trasferimenti all'Ente sono andati sempre più crescendo nel tempo.

Prendendo in esame il triennio illustrato, si può notare che il fabbisogno è salito dai 59.140 miliardi del 1993 agli 81 mila miliardi del 1995. Quindi, nell'arco di tre anni i trasferimenti erogati dallo Stato a pareggio del bilancio dell'INPS sono stati incrementati di quasi 22 mila miliardi.

Nel valutare il *trend* di crescita non bisogna però dimenticare che il contenuto fabbisogno del 1993 (ossia i 59.140 miliardi) risentiva degli effetti di interventi di rinvio di spese, che si sono riflessi in misura doppia negli anni successivi, come, per esempio, il blocco delle pensioni di anzianità per l'anno 1993, altri scivolamenti di spesa, nonché del gettito straordinario del condono.

Altro fattore di spiegazione del *trend* è il contenimento del gettito contributivo, dovuto alla fase di recessione del sistema economico, che ha comportato, rispetto alle stime elaborate in occasione del precedente documento di programmazione economico-finanziaria, una perdita di contributi previdenziali risultata di circa 3.500 miliardi per il 1993 e stimata in circa 5.500 miliardi per il 1994.

Un aspetto preliminare per la chiarezza del conto della previdenza concerne, come accennavo poco fa, la concezione legislativa e contabile della separazione tra as-

sistenza e previdenza nel bilancio dell'INPS. Con l'articolo 37 della legge n. 88 del 1989 di ristrutturazione dell'INPS, il legislatore ha individuato tutte le componenti di spesa che, seppure erogate dall'Istituto, devono essere gradualmente assunte a carico del bilancio dello Stato. La disposizione del citato articolo 37 non è stata completamente attuata e ciò ha comportato che l'importo dei trasferimenti dello Stato all'INPS sia coperto in parte da trasferimenti di bilancio e in parte da anticipazioni di tesoreria.

Nel triennio 1993-1995 abbiamo costruito il conto economico della gestione degli interventi assistenziali applicando i criteri dell'articolo 37. La differenza che passa fra il fabbisogno di cassa e le spese assistenziali è imputabile non soltanto agli squilibri della previdenza, ma spesso anche a « scivolamenti » di cassa. Nel 1993, a fronte di un disavanzo economico della gestione degli interventi assistenziali di 16.477 miliardi, si rileva un disavanzo economico delle gestioni previdenziali di 70 miliardi; pertanto, se tenessimo conto dell'articolo 37, la gestione sarebbe soltanto di 70 miliardi e non dovremmo fare nessuna correzione.

Per il 1994 il disavanzo economico delle gestioni assistenziali è previsto in 19.589 miliardi e quello delle gestioni previdenziali in 982 miliardi. Il disavanzo economico delle gestioni previdenziali, se scomposto con riferimento al comparto del lavoro dipendente ed alle altre gestioni, evidenzia un consistente disavanzo nel primo (di 3.247 miliardi e di 5.297 miliardi nei due anni) ed un avanzo nelle altre gestioni.

Tuttavia, come accennavo prima, per una chiara visione della spesa assistenziale bisogna valutare esattamente cosa si consideri compreso nell'assistenza, ed in particolare i dati relativi alla gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, che è pari ad oltre 3 mila miliardi per le pensioni liquidate anteriormente al 1989. Se si prende in considerazione l'intero comparto della spesa pensionistica, cioè tutta la gestione del fondo pensioni lavoratori dipendenti e la gestione delle prestazioni

temporanee, il disavanzo economico per il 1994 risulta di 5.300 miliardi. Se, nell'ambito del comparto, si considera invece la sola gestione del fondo pensioni lavoratori dipendenti, lo squilibrio economico risulta pari a 24.500 miliardi.

Dalla realtà dei numeri emerge che una cospicua fetta delle pensioni dei lavoratori dipendenti viene finanziata con il consistente esubero dei contributi della gestione delle prestazioni temporanee che nel 1993, a fronte di entrate per 37 mila miliardi, ha sostenuto spese per 18.600 miliardi; un maggiore contributo viene dalla cassa unica assegni familiari.

Un'altra considerazione va fatta in ordine ai risultati economico-patrimoniali della gestione per gli interventi assistenziali, ma soprattutto riguardo alle componenti di spesa di queste gestioni, che sono state analiticamente dettagliate in una apposita tabella. Gli oneri portati a carico della gestione sono tutti quelli elencati nell'articolo 37 della legge n. 88 del 1989 che, anche a seguito di quanto affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 240 del 1994, dovranno essere riesaminati, avendo quest'ultima stabilito che si tratta di oneri previdenziali. Questa affermazione di principio induce variazioni di rilievo negli equilibri economici delle gestioni INPS interessate dal contributo dello Stato per l'integrazione al minimo delle pensioni, perché gran parte degli oneri convenzionalmente imputati alla gestione interventi assistenziali costituiscono parte integrante della spesa previdenziale e, come tali, dovrebbero riportarsi a carico delle singole gestioni a prescindere dalla circostanza che l'onere è sostenuto dallo Stato.

Operando una simulazione dei nuovi equilibri gestionali e riportando a carico della previdenza soltanto gli oneri per l'integrazione al trattamento minimo, i risultati economici 1993-1994 evidenzerebbero uno squilibrio del comparto del lavoro dipendente pari a 13.561 miliardi per il 1993 e a 18.367 miliardi per il 1994, nonostante l'apporto della gestione per le prestazioni temporanee che, come ho detto, è dell'ordine di oltre 18 mila mi-

liardi. La separazione fra previdenza ed assistenza ovviamente non influisce sul livello complessivo della spesa.

Signor presidente, ho voluto trattare con particolare riguardo questo tema in quanto nella lettera di invito a partecipare a questa indagine si faceva espresso riferimento ai conti relativi alla separazione fra previdenza ed assistenza; le chiedo dunque scusa se ho insistito su questo argomento, ma – ripeto – l'ho fatto per aderire ad uno specifico invito della Commissione.

Questa problematica assume rilevanza unicamente con riferimento alla separazione delle responsabilità tra Stato e enti previdenziali nel finanziamento delle prestazioni. I criteri della separazione tra previdenza e assistenza, attuata con l'articolo 37, dovrebbero essere oggetto di una attenta revisione; infatti sono assai rilevanti le spese cui è stata attribuita natura assistenziale senza aver proceduto ad una valutazione approfondita di tutti i fattori sottostanti.

Tra queste vi è l'integrazione al minimo delle pensioni di invalidità. Il motivo di questa attribuzione è presumibilmente da ricercare nell'eccessivo ricorso a questo strumento, nel passato, per lenire le conseguenze derivanti dall'elevata disoccupazione. Essa potrebbe non trovare più giustificazione, perlomeno con riferimento all'entità delle prestazioni da considerare di natura assistenziale, in quanto con gli interventi attuati nel corso del tempo il ricorso a questo tipo di trattamento è da ritenere sia stato ricondotto nel suo alveo naturale.

Vi sono poi tutte le pensioni liquidate in favore di coltivatori diretti, mezzadri e coloni prima del 1° gennaio 1989 e le relative pensioni di reversibilità; una quota parte dell'importo di tutte le pensioni, pari a lire 100 mila mensili in lire del 1988, che dovrebbe corrispondere ad un apporto forfettario a titolo di finanziamento dell'istituto e dell'integrazione al minimo. Vi è poi l'adeguamento delle cosiddette pensioni di annata che, come è noto, non si ispira a criteri determinati da oggettive situazioni di bisogno, ma viene concesso in relazione

al semplice decorso del tempo rispetto all'epoca del pensionamento.

Una più puntuale definizione della ripartizione tra previdenza e assistenza avrebbe come vantaggio quello di individuare con maggiore chiarezza le prestazioni che effettivamente rivestono carattere assistenziale, in modo da subordinarne la concessione al livello del reddito di cui fruiscono i beneficiari.

Concludo qui la mia esposizione, signor Presidente, lasciando a disposizione della Commissione, per quanto riguarda la parte restante, una memoria scritta.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Monorchio, anche perché vorrei lasciare ai componenti della Commissione il tempo di rivolgere domande e al ministro Dini, che dovrà allontanarsi per altri impegni, la possibilità, se lo ritiene, di fornire alcune risposte.

Cominciamo allora con un primo giro di interventi. Invito i colleghi a rivolgere domande concise in modo da consentire a tutti di intervenire.

RENZO INNOCENTI. È particolarmente significativa la presenza in questa sede stamane del ministro del tesoro e del ragioniere generale dello Stato, perché abbiamo la possibilità di parlare con due tra i protagonisti principali della questione della previdenza.

Al ministro del tesoro vorrei chiedere se ritiene veramente che la questione previdenziale sia arrivata ad un punto tale da poter essere quasi considerata la causa maggiore delle difficoltà della lira sui mercati internazionali. Questa infatti è la critica che rivolgo al Governo: il vedere nella situazione previdenziale la causa di tutti i disastri del paese. Credo che questa sia una raffigurazione catastrofica della realtà, che non agevola la ricerca delle opportune soluzioni in Parlamento per conseguire gli obiettivi necessari al risanamento dello squilibrio finanziario del sistema previdenziale che effettivamente esiste.

La seconda questione riguarda la divisione tra previdenza e assistenza, sulla

quale anche il dottor Monorchio ha insistito molto nel suo intervento. Credo che parte della spesa che viene considerata di carattere non previdenziale riguardi anche interventi di cassa integrazione guadagni e indennità di mobilità.

Domando se questa possa essere considerata una spesa di carattere assistenziale oppure se, in mancanza di veri e propri interventi, si tratti di strumenti a sostegno della politica industriale, che vengono adottati ed accollati alla solidarietà generale. Se così è, anche la questione dei pensionamenti di anzianità o addirittura dei prepensionamenti non può essere considerata come una questione di carattere assistenzialistico. In mancanza di strumenti alternativi di politica industriale o di strumenti di supporto della riorganizzazione del nostro apparato produttivo, occorre ricercare strumenti come quelli che abbiamo individuato.

È compito dello Stato e della solidarietà statale, a mio avviso, individuare in materia di pensioni sociali un intervento che garantisca un reddito minimo dignitoso ai cittadini sprovvisti di altre risorse. Ritengo però che non sia sufficiente un discorso di separazione tra assistenza e previdenza. Certo, tale separazione è necessaria ed indispensabile, perchè consente chiarezza e trasparenza nei conti e, tanto per intenderci, permette di dire « pane al pane, vino al vino »; ma occorre sicuramente andare oltre, in quanto siamo in presenza di uno squilibrio.

Considero giusta la ricerca di strumenti finalizzati ad attuare una strategia graduale, senza strappi. Per quanto riguarda quindi le misure che il Governo adotterà con la legge finanziaria, preannuncio che il gruppo progressisti-federativo non le considererà scisse da quanto stiamo discutendo oggi in termini di strategia complessiva. Non ci sono primi e secondi tempi, ma vi è la necessità di considerare le misure collegate alla finanziaria 1995 come strettamente compatibili e correlate ad un processo di riforma graduale del sistema previdenziale. Credo che ciò sia indispensabile.

L'obiettivo, dunque, è quello di riportare omogeneità normativa. Ciò è indispensabile, perchè la frammentazione delle norme non solo determina una discriminazione dal punto di vista sociale, ma impedisce di realizzare un'effettiva ripartizione del carico della solidarietà tra i lavoratori. È per questi due motivi che dobbiamo perseguire la ricerca dell'omogeneizzazione dei trattamenti e delle normative. Ma tutto questo non è sufficiente, perchè vi è anche un problema di equità, legato all'impossibilità di aumentare i contributi. Non ho sentito nè il ministro del tesoro nè il ragioniere generale dello Stato (a meno che non mi sia sfuggito) parlare del fenomeno delle evasioni contributive. Tale fenomeno è o non è un problema? Come si può quantificarlo?

Concludo con una domanda sui fondi integrativi. Dal momento che è stata assunta la decisione di sospendere il prelievo dell'aliquota del 15 per cento sui contributi, chiedo se il Governo ritenga indispensabile l'eliminazione di tale aliquota per far decollare i fondi oppure se occorranza altri cambiamenti per il reale avvio della pensione complementare e dei relativi fondi, che sicuramente rappresentano un elemento insostituibile per poter prefigurare un nuovo sistema previdenziale.

PRESIDENTE. Invito ancora i colleghi ad essere estremamente concisi e ad utilizzare due o al massimo tre minuti.

GIANFRANCO RASTRELLI. Cercherò di attenermi al carattere della seduta odierna di questa Commissione, che è riunita per una indagine conoscitiva, e quindi non svolgerò un intervento prettamente politico.

Mi pare che l'esposizione del ministro Dini e del ragioniere generale dello Stato, dottor Monorchio, crei qualche preoccupazione, che desidero esprimere al fine di ottenere chiarimenti. Le loro considerazioni sono senz'altro molto utili (sebbene molte cose rilevate non rappresentino delle novità, essendo state più volte pubblicate), ma la cosa che più mi preoccupa è che fra le misure strutturali di riforma proposte vi

è l'idea di abbassare l'aliquota di liquidazione annua dal 2 all'1,5 per cento: ciò crea grande preoccupazione in me – ripeto – e credo in tutti i lavoratori ed in generale in coloro i quali avranno o dovranno avere una pensione in futuro.

Ricordo a me stesso, ma anche al ministro ed a tutti i colleghi presenti, che dopo la legge n. 503 del 1992 (la cosiddetta riforma Amato, che tuttavia non può considerarsi veramente tale) il rendimento finale delle pensioni dopo 40 anni di lavoro si è ridotto dall'80 a circa il 55 per cento. Pertanto, se si abbassa l'aliquota dal 2 all'1,5 per cento si opera un ulteriore taglio del 25 per cento sui rendimenti e conseguentemente, rispetto ai lavoratori che sono andati in pensione con 40 anni di retribuzione con un rendimento dell'80 per cento (mi riferisco al settore privato), la riduzione sarà grosso modo del 40 per cento. La pensione sarà così pressoché dimezzata e si assisterà ad una vera e propria devastazione del suo importo.

Si è detto che in Italia il sistema previdenziale è più vantaggioso di quello esistente nel resto d'Europa; per alcuni aspetti ciò è vero, per altri no. Al riguardo credo di sapere la risposta che il ministro potrà fornire a quanto sto per chiedere, ma desidero porgli ugualmente la domanda, se non altro per sapere se sono bene informato. È vero che per alcuni aspetti vi sono effettivamente condizioni più favorevoli, ma ciò solo da un punto di vista teorico, giacché anche la pensione dell'80 per cento, dopo quarant'anni di lavoro, è appannaggio solo del 15, 18 per cento dei pensionati. Perché non si considera che in Italia l'aliquota dei contributi è molto più alta di quella esistente negli altri paesi europei? Non mi risulta, infatti, che in altri Stati si paghi un'aliquota del 27 per cento. Nel fare i conti si tenga quindi presente anche questo aspetto.

Se un lavoratore, iscritto all'assicurazione obbligatoria, versa in Italia 600 mila lire al mese per pagarsi la pensione, mentre in Francia se ne versano solo 300 mila, e se si vuol parlare correttamente del rapporto fra contributo e prestazioni, sarebbe bene trattare anche questo aspetto.

Per quanto riguarda l'età pensionabile, perché si prendono come riferimento solo i lavoratori del settore privato e non anche quelli degli altri settori? In quello pubblico essa è molto più bassa, a parte le cosiddette pensioni-*baby*, mentre per i lavoratori autonomi è molto più alta. Nel settore pubblico scatta a 65 anni, così come per gli autonomi, mentre per gli statali addirittura può intervenire a 70-75 anni, come nel caso dei professori universitari.

Signor ministro, si potrà continuare a parlare dell'elevamento dell'età pensionabile nei prepensionamenti per crisi? Se non sono male informato, tali prepensionamenti sono quasi 400 mila (378 mila).

Come si pensa di far fronte al deficit dei coltivatori diretti, al quale, se non erro, ha fatto poc'anzi riferimento anche il dottor Monorchio? Se non mi sbaglio, esso è pari a 9 mila miliardi: a fronte di uscite per 12 mila miliardi vi sono infatti entrate per soli 3 mila miliardi.

Mi dispiace che il ministro non abbia trattato un altro tema molto importante. Il Ministero del tesoro si è messo in regola con quanto previsto dalla legge che prevede di aprire finalmente un conto autonomo per le pensioni dei dipendenti statali? Ricordo che tale normativa obbliga il Ministero del tesoro e comunque esprimo la mia meraviglia perché in molti anni non si è mai avuto un bilancio autonomo relativo a tali pensioni. Per questo credo che prima di dare lezioni agli altri enti occorrerebbe guardare in casa propria, soprattutto in quella del Ministero del tesoro.

Se il presidente mi concede altri due minuti, poiché è la prima volta che il ministro viene a riferire in Parlamento sulle pensioni, vorrei aggiungere che non possiamo ignorare che anche dalla stampa emergono numerose preoccupazioni su quanto si pensa di realizzare immediatamente.

Prima di tutto vorrei sapere se sia vero o no che lei, onorevole ministro, o comunque il Governo, intenda bloccare le pensioni di anzianità. Fra i diritti acquisiti che si dice di voler difendere non le pare vi sia

anche l'indicizzazione del costo della vita? Non è anche questo un diritto acquisito? Vorrei sapere cosa intenda fare il Governo perché si parla di dimezzare la scala mobile, di rinviarla a gennaio e di mantenerla al di sotto di un certo tetto. Dobbiamo tener presente che nel settore privato le pensioni di vecchiaia più alte ammontano a poco più di un milione lordo. Vorrei conoscere le intenzioni del Governo nell'immediato, perché sarebbe assurdo che il Parlamento e la Commissione oggi prevedessero l'istituzione di una commissione d'indagine, mentre – come mi pare di aver capito – il Governo, per quanto riguarda la finanziaria e certi tagli, procede per decreto. Questo, a mio parere, sarebbe inconcepibile, per cui vorrei una risposta; anche se l'argomento non è all'ordine del giorno, il ministro non può esimersi dal dare una risposta chiara su tali punti.

PRESIDENTE. Vi sono ancora numerosi iscritti a parlare, per cui suggerisco di dare spazio a tutti i gruppi politici per garantire un minimo di equità. Vi prego, comunque, di essere concisi.

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. La preghiera sarà senz'altro accolta, anche se capirete che sarà molto faticoso rimanere entro termini temporali contenuti.

Desidero innanzitutto ringraziare il ministro ed il mio amico Monorchio per la loro presenza in questa sede.

Quello della riforma pensionistica è certamente un argomento di primaria importanza soprattutto – non nascondiamocelo – alla vigilia dell'esame della legge finanziaria. Bene fa il ministro a non anticipare in questo momento le indicazioni del Governo sulla finanziaria, però certamente quelli della riforma e della spesa pensionistiche sono temi che hanno forte incidenza sulla finanziaria, non so se in maniera determinante – non mi perdo dietro gli aggettivi – ma certo in forma notevole. Allora il partito popolare italiano auspica che la finanziaria sia severa, tale da consentire di presentarci anche all'estero con un biglietto da visita positivo.

Mi ha fatto piacere, ieri sera, sentire in televisione il ministro Dini affermare che sulla finanziaria l'ultima parola sarà quella del Governo. Così deve essere. La finanziaria deve essere severa e deve consentire a questo paese di recuperare l'immagine che può avere perduto. Se ciò è vero, la partita della riforma pensionistica è cosa seria: al di là del discorso della separazione tra previdenza e assistenza, invocato da più parti come un totem attraverso il quale risolvere tutti i problemi, per dimostrarne la serietà, mi riferisco solo al fondo pensioni lavoratori dipendenti, sul quale consentitemi di dire che l'assistenza oggi non ha più alcuna influenza. La pensione media è di 11 milioni, quindi siamo al di là dell'integrazione al minimo che potrebbe essere l'unica nota invocata come assistenza. Allora, se questo fondo ha uno squilibrio di 24 mila miliardi per il 1993 (che aumenterà nel 1994 e nel 1995), ritengo che debbano essere attuati interventi seri, per garantire sia il futuro del sistema pensionistico pubblico, al quale noi abbiamo creduto e per il quale abbiamo operato, sia la serietà del programma che presenterete al paese.

Non voglio e non credo che mi competa dire quali debbano essere gli interventi da attuare. Un fatto è certo: se in base alla mia esperienza oggi dovessi fare una riforma del sistema pensionistico, darei maggiore attenzione alla parte relativa alle pensioni di invalidità piuttosto che a quella delle pensioni di vecchiaia. Possiamo anche pensare di cautelare quest'ultima categoria di pensioni, sia pure aumentando – ove fosse necessario – i limiti dell'età pensionabile e quelli di riferimento per le pensioni di anzianità, ma non dobbiamo scandalizzarci di fronte a ciò che è necessario fare; dobbiamo invece scandalizzarci di non fare ciò che è necessario perché, in tal caso, la responsabilità ricade su tutti, e prima di tutto sul Governo. Anche se non faccio parte del Governo, sono dalla sua parte.

Parlo di pensioni di invalidità innanzitutto perché la legge n. 222 del 1984 oggi appare superata nella sua attuazione; forse i criteri per la concessione dell'assegno nei

casi di un'invalidità conclamata o comunque di una situazione temporanea di invalidità potrebbero essere rivisti nel senso di prevedere una verifica dello stato di salute del cittadino. Nel caso di invalidità, occorre continuare a concedere il sussidio, mentre nel caso di riacquistata salute si dovrà procedere alla sospensione dell'erogazione dell'assegno di invalidità.

Nel momento in cui l'INPS è riuscito a tagliare più di un milione di pensioni di invalidità a seguito dell'approvazione della legge n. 222, che ha soppresso quell'aborto delle condizioni socioeconomiche, sono parimenti cresciute le pensioni di invalidità civile.

Perché dunque non affidare ad un unico ente già esistente (non uno da creare, come ho letto da qualche parte, anche se ho letto che il Governo sembra indirizzarsi lungo questa strada, e me ne compiaccio) l'esame di questo tipo di invalidità in modo tale che anche di fronte ad una differenziazione delle diverse situazioni (infatti l'invalidità civile non è l'età pensionabile) la valutazione, che riguarda anche le entrate e le uscite, sia unica?

Infine debbo esprimere un disappunto: se è vero, come si legge nei giornali, che il Governo intende spostare l'adeguamento delle pensioni da novembre a gennaio, rilevo che ancora una volta, per fare economia, si colpiscono le categorie più deboli.

MARIO MASINI. Convinto, come altri colleghi, che su questa materia si giochi la credibilità o parte della credibilità dei conti della nostra nazione e, quindi, dei punti di riferimento dell'Italia nei confronti dei mercati esteri, ringrazio sentitamente il ministro Dini per la disponibilità che ha manifestato intervenendo al nostro incontro e per il discorso chiaro con cui ci ha esposto le prospettive di riforma e le linee strategiche. Mi sento anche di ringraziare in modo particolare la Ragioneria generale dello Stato, e per essa il dottor Monorchio, per l'esposizione con la quale ha avuto modo di rappresentare lo stato attuale della previdenza e dei problemi, in special modo sotto l'aspetto contabile.

È proprio questo il profilo che noi tutti riconosciamo essenziale e di estrema importanza, dato che i conti devono rappresentare per noi un punto di riferimento assoluto in merito alla possibilità di effettuare ogni tipo di iniziativa e di intervento in un settore particolarmente delicato come quello del sistema previdenziale e per i riflessi di ordine politico, economico e sociale verso la collettività.

È proprio per questo che riconosco alla Ragioneria generale dello Stato il merito di aver predisposto, come in altre occasioni, con estrema competenza e precisione la contabilità dello Stato ponendo le istituzioni nella condizione più idonea per svolgere in modo consapevole il proprio ruolo nell'interesse del paese.

Le informazioni che ci sono state fornite devono indurre a riflettere e, nello stesso tempo, debbono spronare con urgenza alla ricerca di soluzioni più idonee per il superamento degli squilibri del sistema pensionistico, nella consapevolezza che, se non risolto, il problema previdenziale pregiudicherà ogni sforzo serio di risanamento della finanza pubblica. Fonti autorevoli rilevano che includendo tra gli impegni dello Stato anche quelli già maturati per le pensioni, il debito pubblico tenderà, nel medio periodo...

PRESIDENTE. Onorevole Masini, mi scusi se la interrompo...

MARIO MASINI. Sarò certamente più conciso di colleghi intervenuti in precedenza, signor presidente.

Questa situazione ci richiede una maggiore determinazione ed è doveroso, da parte nostra, nell'interesse del paese, intervenire soprattutto per salvaguardare l'avvenire delle generazioni future, nell'obiettivo di introdurre sistemi più equi affinché il nuovo sistema operi con giustizia, evitando che categorie di cittadini risultino favorite o privilegiate rispetto o a danno di altre.

Concordo con chi ritiene che tra le misure urgenti da adottare vi sia l'innalzamento dell'età pensionabile - 65 e 60 anni, rispettivamente, per gli uomini e le

donne –, così come appare necessario elevare il requisito contributivo minimo da 35 a 40 anni per le pensioni di anzianità. Al contempo, è giusto ridurre l'aliquota del salario riconosciuto per ciascun anno di attività, riconducendola verso i valori vigenti negli altri paesi industriali. Contestualmente, bisogna far decollare i fondi integrativi, con un trattamento fiscale più favorevole operato su versamenti e fondi, cioè parte degli accantonamenti destinati a trattamenti di fine rapporto, come ha accennato poc'anzi il ministro, e altri contributi dei datori di lavoro o dei lavoratori. Ritengo indispensabile, inoltre, apportare modifiche al cosiddetto sistema pensionistico della ripartizione, adottato fin dall'immediato dopoguerra; non ritengo tuttavia possibile realizzare il passaggio ad altro sistema – la cosiddetta capitalizzazione – nell'immediato, anche se una trasformazione deve essere iniziata a tempi brevi.

Nell'ambito delle iniziative volte al controllo della spesa pubblica non possono essere sottovalutate quelle relative al problema delle pensioni di invalidità, per il riconoscimento delle quali occorre individuare un unico organo, come già richiesto dall'onorevole Calabretta, che dovrà provvedere sia al riconoscimento del sistema, sia all'effettuazione di controlli adeguati. D'altra parte, sono dell'avviso che i primi ad essere frodati dalle false pensioni siano proprio i veri invalidi ed i pensionati con minor reddito. A tal proposito, ritengo si possano istituire anche collegi medici, sulla composizione dei quali debba intervenire il ministero.

LUCIANA SBARBATI. Mi associo anch'io ai ringraziamenti rivolti al ministro e al dottor Monorchio per le relazioni svolte. Al mio ringraziamento debbo però unire, se vogliamo, una critica politica sia all'esposizione concernente la situazione in Italia sia a quella relativa ai conti fatta dal ragioniere generale dello Stato. Credo, infatti, che esponenti del Governo e dell'amministrazione dello Stato che si presentano ad una Commissione parlamentare abbiano anche il dovere di indicare possi-

bili linee di intervento. Ebbene, l'unica linea di intervento oggettiva, concreta, cui si è fatto riferimento da parte del ministro consiste nella riduzione dell'aliquota di liquidazione annua all'1,5 per cento, linea per altro non imputata neppure al Governo ma formulata come un'ipotesi che – così credo di aver capito – faccia riferimento alla Commissione.

A questo punto debbo dire che probabilmente della situazione eravamo tutti abbastanza consapevoli; ritengo anch'io necessario un intervento severo ma nello stesso tempo giusto, poiché alla severità non si può non accompagnare l'equità in una materia tanto delicata. Credo peraltro che, al di là delle esplicitazioni che sono state fatte nel merito, sulle diversificazioni e su quanto il ministro ha voluto mettere in evidenza rispetto agli aspetti macroeconomici, occorresse individuare anche possibili linee di intervento.

Passando alle domande, rilevo innanzitutto che nella relazione e negli interventi del ministro e del dottor Monorchio è stato posto in evidenza il problema concernente le questioni retributiva e contributiva. Non ho capito però quale voglia essere, a tale proposito, l'intervento del Governo e quale tipo di misura correttiva, tra le due situazioni esistenti oggi, molto sperequate, si voglia assumere.

In questi giorni dalla stampa è stata più volte affrontata l'ipotesi di dimensionare al tetto di reddito la quota dell'assegno spettante ai ciechi assoluti e quindi agli invalidi assoluti. Vorrei sapere se tale assunto corrisponda a verità. Credo, signor ministro, che debbano essere considerati alcuni aspetti di tipo costituzionale, in particolare con riferimento all'articolo 38 della Costituzione. Il ministro ha messo in evidenza la differenza, che poi nel suo intervento non è apparsa così forte, tra previdenza ed assistenza. Se ciò è vero per quanto riguarda le norme che governano l'INPS ed in generale il settore, è meno vero rispetto al dettato costituzionale, perché l'articolo 38 dà una definizione dell'assistenza in rapporto ai soggetti ai quali la medesima deve essere comunque garantita.

La terza domanda, che credo sia stata già in parte formulata, riguarda la riduzione dal 2 all'1,5 per cento dell'aliquota di liquidazione. Non ho ben compreso se il recupero che deriverebbe da tale riduzione sarebbe in grado di coprire il disavanzo. Poiché non mi pare che ciò sia possibile, signor ministro, e poiché né lei né il dottor Monorchio avete fornito cifre in proposito, la domanda di tipo politico è come intendiate reperire le risorse per coprire il disavanzo e per garantire il sistema pensionistico in Italia, che rappresenta un punto nodale di equilibrio anche con riferimento al *welfare state*.

A quest'ultimo proposito pongo un'ulteriore domanda. Vorrei sapere quali interventi intenda porre in essere il Governo al fine di ridurre la sperequazione elevatissima esistente tra le pensioni al minimo e quelle che oggi si attestano su più alti livelli, ottenuti anche grazie ad una capacità di lotta corporativa che non ci fa onore nel momento in cui, in una situazione di emergenza e di bisogno, dovremmo invece recuperare una soglia minima di bisogni da garantire comunque. Stabilito questo livello con oggettiva ed assoluta serietà, dovremmo allora prevedere interventi tali da evitare che il sistema pensionistico giunga ad un tracollo definitivo.

ORESTE TOFANI. Nel poco tempo che resta è difficile e complesso intervenire. Cercherò di usare i minuti a mia disposizione per contribuire al dibattito, affrontando un tema specifico.

Mi sembra che si stia connotando, con tratti forti, una situazione di straordinaria emergenza. Ieri pomeriggio, alle 17, ho avuto occasione di leggere un comunicato diffuso dall'agenzia *Ansa* - alcuni elementi al riguardo sono apparsi anche questa mattina sui giornali - secondo il quale vi sarebbe la tendenza ad una specie di braccio di ferro con i sindacati su questi temi.

Voglio augurarmi che le cose stiano diversamente, che lei sia stato male interpretato o frainteso sotto il profilo della competenza, e cioè che la famosa « ultima

parola » spettante al Governo debba essere considerata in modo diverso.

L'area politica di Alleanza nazionale è particolarmente allarmata in proposito e ritiene si debba fare chiarezza sulla situazione reale, che si debba in sostanza svolgere un'intensa attività di comunicazione dicendo come stanno le cose, senza ricorrere ad argomenti per addetti ai lavori o per coloro che hanno la ventura o la fortuna di leggere o sentire direttamente relazioni qualificate. In questa maniera si può dare la stura a contrasti; se ci devono essere è bene che ci siano, ma è molto difficile operare nel momento in cui si profila uno sciopero già preannunciato da parte di talune confederazioni sindacali.

Signor ministro, non ritiene opportuno in questo particolare momento fornire un'informazione comprensibile a tutti sulla situazione reale del sistema pensionistico e previdenziale italiano? Non crede altresì di dover concordare con gli altri ministri interessati in termini di copertura una linea chiara in tal senso, evitando che informazioni o dichiarazioni rese alla stampa creino ulteriori allarmismi e diano la stura a contrapposizioni?

Tutto ciò dovrebbe avvenire in termini corretti rispetto alla situazione reale. Ho apprezzato moltissimo la sua affermazione - della quale ringrazio come rappresentante di uno dei gruppi che sostengono il Governo - secondo cui sono in atto azioni devastanti addirittura sulla tenuta della nostra divisa, con riferimento ad argomenti che in modo diretto e surrettizio vengono proposti in termini di destabilizzazione.

Nel concludere le chiedo, signor ministro, se non ritenga opportuno predisporre un decalogo o comunque una memoria specifica dell'attuale situazione e di ciò che il Governo, e non il solo ministro del tesoro, intende fare, affinché si sappia verso quale autunno andremo su questo fronte. Verosimilmente - non ho capacità di preveggenza, ma mi avvalgo di quel minimo di sensibilità che è propria di chi fa politica - nelle prossime settimane si aprirà un altro fronte rispetto a quello dei

lavoratori in quiescenza: quello riguardante l'occupazione e i contratti.

Chiedo che per correttezza nei confronti di questa Commissione e soprattutto degli italiani si dicano le cose, si affrontino serenamente i problemi, dopodiché ognuno si assumerà le proprie responsabilità.

LUCIO MALAN. Vorrei chiedere al ministro Dini, che ringrazio per l'efficacia della sua relazione, se e come nei calcoli previsionali che ci sono stati esposti si sia tenuto conto del contributo del 15 per cento sulle collaborazioni da parte di persone prive di copertura assicurativa obbligatoria.

MICHELE CACCAVALE. Vorrei chiedere una spiegazione al ragioniere generale Monorchio, basandomi su quanto risulta dal resoconto stenografico della seduta del 5 luglio scorso con riferimento all'intervento del commissario straordinario dell'INPS, dottor Mario Colombo. Questi afferma: « Credo sia giusto aggiungere una considerazione, cioè che quanto lo Stato trasferisce all'istituto non copre integralmente la spesa assistenziale. In sostanza, per voci assistenziali noi intendiamo indubbiamente le integrazioni al minimo, la cassa integrazione, i trattamenti di famiglia, gli sgravi contributivi, interventi diversi (questa voce modestissima), gli oneri relativi ai coltivatori diretti e così via. La somma di queste due voci assistenziali dà un risultato superiore a 72 mila miliardi, che è esattamente la quantità di soldi che lo Stato non ha previsto ma che avrebbe dovuto prevedere di trasferire dalle sue casse all'INPS. Desidero farlo presente affinché nessuno possa dire di non essere stato informato che il bilancio dell'INPS per il 1994 prevede un apporto dalle casse dello Stato pari a 72.150 miliardi, mentre la legge finanziaria approvata dal Parlamento ne prevede solo 66.800; la prima cifra è il risultato di un intreccio di rapporti che si sono creati tra l'istituto e la Ragioneria generale dello Stato: sulle previsioni di spesa del primo la seconda ha convenuto. Aggiungo che, sul fronte delle entrate, l'istituto ha accettato il punto di

vista del Governo – e non poteva essere altrimenti – relativamente alle previsioni macroeconomiche, che sono per noi impegnative ». Vorrei una spiegazione su questo intreccio di rapporti, così come li ha definiti il commissario straordinario dell'INPS, Mario Colombo.

Tra le idee esposte dal ministro Dini in ordine ad un nuovo sistema previdenziale, c'è anche quella relativa alla componente aziendale o categoriale basata per il lavoro dipendente sull'utilizzo degli attuali accantonamenti relativi al TFR. Da un'indagine che ho condotto, posso garantire che si tratta di una voce soltanto contabile, quindi inesistente.

LAMBERTO DINI, *Ministro del tesoro*.
No.

MICHELE CACCAVALE. Questo è quanto risulta e sarei lieto se lei potesse smentirmi.

Inoltre, vorrei sottolineare che non si è fatto cenno alle pensioni di invalidità e a quanto incidono sul disavanzo.

LAMBERTO DINI, *Ministro del tesoro*. Risponderò, se non a tutte, certamente ad alcune delle domande che mi sono state poste. La prima si riferisce all'osservazione dell'onorevole Innocenti, il quale giustamente chiede come sia possibile che si addossino alle pensioni tutte le cause dei disastri italiani e come mai i mercati finanziari reagiscano soltanto in ordine all'andamento delle pensioni.

I mercati finanziari sono stati piuttosto allarmati nel corso degli anni nel veder crescere il livello del debito pubblico; quando poi si passa all'esame della struttura del bilancio – disponibile a tutti – e si osserva la composizione della spesa, con particolare riferimento alle partite di spesa in forte aumento, ci si trova di fronte agli interessi sul debito pubblico, sui quali, come dicevo prima, non possiamo fare molto in quanto legati anche ai tassi internazionali, alla problematica posta dalla spesa sanitaria, in passato in forte aumento ma che ora tende a stabilizzarsi, e alla spesa pensionistica in forte aumento.

I mercati finanziari misurano lo sforzo degli aggiustamenti del bilancio dello Stato e ciò che il paese sarà capace di fare sul fronte del riordino e del riequilibrio del sistema pensionistico. A questo riguardo il giornale *l'Economist*, letto dalle categorie che si occupano di questi problemi, due settimane fa ha pubblicato un grafico nel quale si mostra l'andamento del costo delle prestazioni previdenziali in tutti i paesi industriali, compresa l'Italia, in rapporto al prodotto nazionale nel corso degli anni. Per quanto riguarda il prodotto nazionale, che è posto in ordinata, in basso si trova il valore relativo al Giappone e, salendo, quelli riferiti via via a tutti gli altri paesi industriali. L'Italia, ad oggi, è nettamente al di sopra dei valori minimi indicati nel grafico; quindi il 15 per cento che dedichiamo alla previdenza rappresenta una cifra più elevata di quella di molti altri paesi. La curva segue poi un andamento esponenziale e se il sistema attuale rimanesse invariato, dal 2010 in poi (il grafico arriva fino all'anno 2030) assorbirebbe la maggior parte del prodotto nazionale. Ciò dimostra, sulla base dell'evoluzione demografica e di altri fattori, l'insostenibilità del sistema attuale. Lei ha ragione nel dire che non tutto dipende dalle pensioni: dipende infatti anche dalla composizione del nostro bilancio e dalla composizione della spesa, di cui però questa è una partita in forte aumento da un anno all'altro perché squilibrata.

Sicuramente la legge finanziaria deve prevedere un graduale riassorbimento dello squilibrio previdenziale, e ciò dovrà essere fatto ricercando le misure più eque e giuste; come infatti è stato sottolineato, vi sono anche ingiustizie nel sistema previdenziale italiano.

Non so quanto sia importante l'evasione contributiva; so che esiste ma che certamente non è tale da risolvere il problema previdenziale italiano, anche se si riuscisse a far pagare tutti. L'evasione contributiva deve essere quindi ridotta ed eliminata, ma tale risultato di per sé non risolve i problemi che abbiamo di fronte per gli anni a venire.

L'abolizione dell'imposta del 15 per cento sui fondi è indispensabile per far partire i fondi integrativi. Poiché però non credo che ciò sia sufficiente, ho l'impressione che dovremo ricercare altre risorse per permettere ai lavoratori di alimentare questi fondi. Nasce da qui – risponderò poi all'ultima domanda posta dall'onorevole Caccavale – la questione del TFR cui ho fatto riferimento nel mio intervento.

L'onorevole Rastrelli ha posto una domanda simile a quella formulata in precedenza dall'onorevole Innocenti. Ho avuto modo di dire, ma non solo io (mi riferisco anche alle cifre che ho prima riportato), che le prestazioni promesse dal nostro sistema previdenziale non potranno essere pagate. È quindi un'illusione pensare che l'Italia, con la sua evoluzione demografica e la sua capacità produttiva, possa dedicare risorse talmente importanti, domani, da assorbire la maggior parte dei salari dei dipendenti. Quindi ciò non è possibile, e sarebbe esplosivo. Vi è poi, in ogni caso, un problema generazionale, quindi di equità tra quanto facciamo pagare e i benefici che diamo alle generazioni più mature rispetto ai sacrifici che dobbiamo o dovremmo chiedere ai più giovani, ossia ai nostri figli. Sono questi i termini della questione; non si tratta di sottrarre risorse al sistema Italia o al sistema produttivo italiano, ma di trovare la giusta misura distributiva di costi e di benefici tra generazioni, nonché, naturalmente, tra individui.

Passando ad un sistema che consideri l'intera vita lavorativa il rendimento finale delle pensioni si ridurrebbe rispetto all'80 per cento? Non credo che diminuirebbe fino al 55 per cento, ma comunque si ridurrebbe certamente. I nostri contributi del 25 per cento sono più alti che altrove? Sono più alti per le imprese, ma sicuramente non lo sono per i lavoratori, e quindi complessivamente non sono più alti che altrove. Il fatto è che le prestazioni degli altri sistemi sono più basse delle nostre e non presentano quindi, in prospettiva, gli squilibri che noi registriamo.

L'interrogativo se l'adeguamento delle pensioni alla scala mobile rappresenti un

diritto acquisito, è una questione sulla quale il Governo e tutti quanti dovranno pronunciarsi. Dal mio punto di vista, poiché non si trattava di un diritto acquisito per i lavoratori non capisco perché dovrebbe esserlo per i pensionati. Il Governo e il Parlamento potranno decidere, nell'ambito della politica distributiva che si intende seguire, di mantenere... (*Commenti*). Sì, c'è un accordo tra le parti che non riguarda tuttavia le pensioni.

In definitiva, non credo si possa parlare di un diritto acquisito. Vi può essere l'aspettativa che le pensioni anche per il futuro evolvano in linea con il costo della vita, ma certamente – ripeto – non si tratta di un diritto.

Sotto il profilo dell'equità, vorrei far notare che negli anni recenti le parti sociali, anche al fine di ridurre l'inflazione, hanno convenuto su una politica dei redditi che, tra l'altro, ha portato all'abolizione della scala mobile. In sostanza, ci si è orientati per un contenimento delle retribuzioni in maniera tale da aiutare il paese ad indirizzarsi verso una riduzione dell'inflazione, obiettivo dal quale tutti avrebbero avuto di che guadagnare, soprattutto sotto il profilo dell'occupazione. Nell'ultimo anno, inoltre, si è sviluppata una recessione che ha colpito anche l'Italia. Se guardiamo quindi all'insieme della nostra situazione economica, possiamo notare come i lavoratori in servizio abbiano affrontato sacrifici per contribuire, insieme con il Governo, a ridurre l'inflazione. Nel contempo si continuano a sostenere sacrifici sotto il versante della recessione, dalla quale è derivata una riduzione del numero degli occupati ed un conseguenziale aumento dei disoccupati: si pensi che negli ultimi dodici mesi non sono stati creati posti di lavoro per i giovani in cerca di occupazione. A fronte di tale situazione, i pensionati non hanno subito perdite di alcun tipo in un momento nel quale – ripeto – il paese (compresi i lavoratori dipendenti i quali si sono visti ridurre in termini reali le proprie retribuzioni) ha sofferto delle difficoltà alle quali ho accennato. Eppure ciò non è avvenuto per i pensionati! Non intendo entrare nel me-

rito della questione per stabilire se si tratti di un orientamento più o meno giusto; resta il fatto che quella dei pensionati è stata fino ad oggi una categoria protetta.

L'onorevole Calabretta, della quale riconosco l'immensa esperienza in materia, ha svolto osservazioni estremamente valide. Anch'io, come lei, credo che si debba lavorare per un riequilibrio del nostro sistema.

Per quanto riguarda le pensioni di invalidità, ci stiamo muovendo dopo aver verificato quale fosse la struttura operante nel settore e, in particolare, quali fossero le commissioni preposte agli accertamenti sulle invalidità civili rispetto a quanto fatto dall'INPS (con criteri diversi e con molta maggiore serietà), nella prospettiva di affidare il compito degli accertamenti ad un unico ente. Se l'INPS è disponibile ad assumersi tale onere, credo che la soluzione possa essere questa...

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. Ha già dichiarato di esserlo!

LAMBERTO DINI, Ministro del tesoro. Abbiamo discusso della questione con i vari ministri competenti e con gli esperti. Vi sarà una proposta specifica che sarà annunciata insieme alle altre concernenti il settore pensionistico.

Vorrei precisare all'onorevole Sbarbati che non ho indicato come sola via d'uscita la riduzione del tasso di rendimento all'1,5 per cento. Ho indicato tale parametro, individuato sulla base delle valutazioni degli esperti, come una percentuale che tenderebbe al riequilibrio del sistema nel lungo periodo. Ritengo, tuttavia, che vi siano vari percorsi da seguire, tra i quali qualcuno ha segnalato quello dell'età pensionabile. Anch'io ho indicato, sia pure sommariamente (sottolineo che non è una mia competenza farlo, il mio è soltanto un contributo di idee; spetterà poi ad altri occuparsi di tale materia), un modo per cercare di strutturare il nuovo sistema pensionistico, con riferimento all'avvenire, a ciò che da ora in poi si dovrebbe fare: si potrebbe studiare l'ipotesi di basarsi su una pensione pubblica obbligatoria, uguale

per tutti, e su un certo reddito e poi – vengo all'ultima questione – utilizzare il trattamento di fine rapporto.

In che modo? È vero che oggi il TFR è soltanto una voce contabile, però le imprese devono naturalmente accumularlo perché il trattamento di fine rapporto fa parte del costo del lavoro nel suo insieme. Non si tratterebbe – questa è l'ipotesi che ho in mente e sulla quale non posso essere molto più specifico – di utilizzare quanto è stato accantonato fino ad oggi, bensì di abolire il TFR come istituto e di utilizzare quanto va in busta paga come risultato della sua abolizione per consentire alle persone di costituirsi una pensione integrativa, che andrebbe al di là di quella obbligatoria pubblica. Naturalmente ciò richiede studio, esame e valutazione di quanto deriverebbe da tale misura: mi dicono che il trattamento di fine rapporto equivarrebbe al 7,14 per cento della retribuzione. Se entrasse in busta paga il 7,14 per cento in più, al netto dell'IRPEF rimarrebbe per lo meno un 5 per cento di retribuzione che gli individui potrebbero destinare alle pensioni integrative, alle pensioni complementari delle quali stiamo parlando. Bisogna vedere come tali fattori si combinano. Vi sarebbe comunque bisogno di un contributo di solidarietà a carico delle retribuzioni più alte, come oggi avviene, ma questa è un'idea da studiare e fatta per lanciare la previdenza integrativa. È tuttavia evidente che, se non si reperissero risorse aggiuntive per alimentare i fondi di pensione e se ci si basasse soltanto sulla volontarietà degli individui di tirare fuori dalle proprie tasche i soldi necessari per costituire la pensione integrativa, tali fondi (peraltro anche il mercato finanziario ha bisogno di uno strumento così importante e di investimento stabile come i fondi pensione) non potrebbero decollare.

Mi soffermerò ora su un'osservazione formulata dall'onorevole Sbarbati circa l'articolo 38 della Costituzione. Tale articolo si riferisce a situazioni di bisogno che lasciano naturalmente un margine di apprezzamento, non dico di discrezionalità, sulla sua valutazione. L'ipotesi riportata

dai giornali – e che non necessariamente è allo studio – è la seguente: ad un invalido che per ragioni familiari abbia redditi particolarmente elevati, è equo mantenere l'assegno di accompagnamento oppure no? È una questione che può essere discussa. Quando si pensa ai ciechi o agli invalidi, vengono le lacrime agli occhi! Direi, quindi, che quelle non sono certamente le categorie che dovrebbero essere penalizzate. È tuttavia evidente che se tra gli invalidi civili vi sono falsi invalidi, il discorso è diverso. A quest'ultimo riguardo è necessario costituire una commissione nazionale che consenta anche di aumentare il numero dei medici che effettuano gli accertamenti, in modo da eliminare gli abusi esistenti.

L'ultima osservazione dell'onorevole Tofani riguarda l'esigenza di migliorare la comunicazione. Senza prendere in considerazione ciò che spesso la stampa inventa, affermando che il Governo ha deciso di fare una cosa o l'altra mentre a livello di Governo non è stato ancora effettuato un esame delle varie ipotesi (è al lavoro la commissione Castellino), va tuttavia rilevato che la stessa stampa ha dato risalto alla questione attraverso la pubblicazione di grafici e di confronti. Credo quindi che oggi vi sia effettivamente una migliore conoscenza sul problema pensionistico che abbiamo di fronte e quindi una maggiore sensibilità, su di esso.

Non vi è certamente alcuna indisponibilità a trattare, ad incontrare i sindacati e a dialogare con loro. Il Governo, infatti, intende avviare un confronto pieno con il sindacato su tale materia, confronto che avrà certamente luogo: alcuni incontri sono già previsti e ho constatato che le confederazioni sindacali ne hanno chiesto uno con il Presidente del Consiglio. Vi saranno comunque incontri a vari livelli, in modo da ascoltare pienamente i suggerimenti del sindacato, il quale è cosciente che qualcosa occorre fare per ricondurre il nostro sistema pensionistico nei limiti della tollerabilità e dell'economicità. Vi sarà quindi un pieno confronto con il sindacato.

Dobbiamo certamente migliorare la comunicazione ed il Governo finora ha cercato di non farne perché non ha preso decisioni; soltanto quando qualche giornale ha affermato che si intendeva tagliare le pensioni e colpire i diritti acquisiti di coloro che sono già in pensione, abbiamo dovuto fare una dichiarazione per specificare che non è allo studio l'ipotesi di tagliare le pensioni. Quello che va rivisto è la dinamica di queste ultime, eventualmente di quelle in essere, e in particolare delle aspettative di benefici per l'avvenire. Questo è stato l'oggetto della nostra discussione.

Prendo atto del suggerimento dell'onorevole Tofani di predisporre una memoria su ciò che il Governo intende fare, rinviando al momento in cui il Governo stesso sarà pronto, e lo sarà tra breve, perché dovrà presentare la legge finanziaria ed anche in quel contesto dovranno essere annunciati alcuni provvedimenti, oltre a quella che spero possa essere la predisposizione di un disegno di legge che tratteggi il sistema previdenziale per i nuovi assunti, ossia valido da ora in poi. Anche se tutto ciò è ancora allo studio, ho voluto parlarne oggi in maniera molto franca dinanzi ai rappresentanti di questa Commissione.

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Dopo le considerazioni svolte dal ministro Dini, devo rispondere brevemente all'onorevole Sbarbati, la quale è stata molto cortese con me, dicendole che non compete al ragioniere generale dello Stato avanzare proposte, perché questo è un dato politico che non spetta ad un funzionario.

Tra l'altro, la Ragioneria generale dello Stato si interessa delle pensioni soltanto per seguire questi conti, ma non ha alcun potere di proposta.

LUCIANA SBARBATI. Volevo semplicemente qualche linea tecnica, che lei mi avrebbe potuto dare, se mi consente.

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Qualche linea tecnica

l'abbiamo data soltanto con riferimento al trattamento di fine rapporto. Abbiamo inoltre fornito un contributo, che forse la Commissione conosce, sulle iniquità del sistema pensionistico italiano (con una pubblicazione che questa mattina ho consegnato al presidente), e sulla situazione del trattamento di fine rapporto. Sarò lieto di inviarne un certo numero di copie alla Commissione, anche perché a tale contributo è già stata data diffusione, tra l'altro, nelle università.

Devo dare poi una risposta all'onorevole Caccavale, il quale ha chiesto quali siano gli intrecci tra la Tesoreria e l'INPS. Innanzitutto, le erogazioni di bilancio non coprono completamente le erogazioni assistenziali (quello che l'articolo 37 della citata legge imputa allo Stato). Quindi una certa parte è coperta con anticipazioni di tesoreria, che non sono produttive di interessi per l'INPS. Mi spiego: del fabbisogno dell'INPS, che è di 80 mila miliardi, 40 mila sono trasferimenti di bilancio e 40 mila sono prelievi dalla Tesoreria che poi vengono ripianati nel tempo. Attualmente i prelievi hanno raggiunto una consistenza di oltre 170 mila miliardi; pertanto il debito patrimoniale dell'INPS è di oltre 170 mila miliardi ed è dovuto alle anticipazioni della Tesoreria.

Per quanto riguarda il fabbisogno relativo al 1993, il presidente Colombo ha voluto sottolineare la perfetta concordanza di valutazioni fra la Ragioneria generale dello Stato e l'Istituto; sia noi sia l'INPS avevamo infatti valutato che il fabbisogno non era più pari a 69 mila miliardi, come indicato, ma a 72 mila miliardi. Questo avveniva al Senato nel corso della discussione parlamentare sulla legge finanziaria ed è stato da noi rappresentato anche a livello tecnico, come forse l'onorevole Calabretta, che allora era direttore generale dell'INPS, ricorderà. Pertanto il nostro dovere di funzionari l'abbiamo compiuto.

La discrasia fra l'indicazione del disegno di legge finanziaria e quanto si è verificato nasceva dalla circostanza che l'andamento dell'economia non corrispondeva alle aspettative, per cui vi è stata una

grossa flessione nei contributi soprattutto a causa della caduta dell'occupazione.

MICHELE CACCAVALE. Prendo atto che voi funzionari siete più bravi dei politici nel fare previsioni...

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. Questo è sempre vero !

MICHELE CACCAVALE. ...però la cosa mi lascia alquanto perplessa.

PRESIDENTE. Ringrazio sia il ministro Dini sia il dottor Monorchio per l'estrema disponibilità dimostrata e, con l'auspicio di averli nuovamente in Commissione, dichiaro chiusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti CGIL-CISL-UIL.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla situazione e sulle prospettive del sistema previdenziale, l'audizione di rappresentanti della CGIL, della CISL e della UIL.

Per dare razionalità allo svolgimento dei lavori, considerato che i rappresentanti delle organizzazioni sindacali intervenuti sono numerosi, avranno la parola per un'esposizione introduttiva un esponente per ciascuno dei tre sindacati, poi seguiranno le domande dei colleghi e in sede di replica potranno prendere la parola tutti gli intervenuti.

ORESTE TOFANI. Signor presidente, comunico a lei e ai colleghi che il gruppo di alleanza nazionale-MSI non parteciperà a quest'audizione perché ritiene impraticabile la strada che la presidenza ha voluto seguire: vi è stata una convocazione di tutte le organizzazioni sindacali, ma talune hanno ritenuto opportuno non partecipare ai lavori. Noi rispettiamo la volontà degli altri, riteniamo però di non poter essere in alcun modo funzionali a logiche che non appartengono a questa Commissione o, comunque, non possono essere collegate a funzioni o ad attività di

carattere parlamentare. Pertanto, lo ripeto, il gruppo di alleanza nazionale non parteciperà a questa seduta.

Tengo a precisare, in ogni caso, che siamo d'accordo nel sentire sempre e comunque i sindacati. Poco fa ho posto al ministro Dini un quesito importante in proposito, anche per la rilevanza che tutti i sindacati hanno. Non siamo d'accordo a seguire questa linea perché riteniamo che essa riduca e nello stesso tempo inasprisca i rapporti all'interno di un fronte che dovrebbe essere il più possibile omogeneo.

GIANFRANCO RASTRELLI. Rispetto l'opinione dell'onorevole Tofani, però vorrei fargli osservare che in tutte le audizioni svolte fino ad oggi - e sono tante - i rappresentanti delle varie organizzazioni sono stati ascoltati alla presenza di componenti di tutti i gruppi senza alcuna discriminazione. Pur rispettando la sua opinione, quindi, prego l'onorevole Tofani di invitare i rappresentanti del suo gruppo ad essere presenti all'audizione odierna, anche per una questione di correttezza di rapporti.

ORESTE TOFANI. Nutro grande rispetto nei confronti della Commissione e dei colleghi e in particolare nei confronti dell'onorevole Rastrelli per le sue capacità e la sua competenza in questo settore.

Non è un motivo di polemica, ma solamente una posizione che non implica il fatto di non voler ascoltare autorevoli rappresentanti di organizzazioni sindacali così rappresentative quali CGIL, CISL e UIL. Non siamo disponibili ad essere funzionali a logiche che determinano questo tipo di comportamento. Se il presidente deciderà di ascoltare i rappresentanti di tutti i sindacati, noi saremo qui, puntuali come sempre, a svolgere il nostro lavoro. Ti invito quindi, collega Rastrelli, a non considerare il nostro comportamento come una scorrettezza, perché non si tratta di questo, ma soltanto di un atteggiamento politico.

PRESIDENTE. A questo punto, credo sia opportuno fare una precisazione. Come ho già avuto modo di dire nell'ufficio di presidenza ed anche a qualche rappresentante sindacale, l'orientamento del presidente consiste nell'invitare, in sede di audizione, i rappresentanti per categoria. Quindi, in caso di audizione dei rappresentanti degli imprenditori, inviteremo ad intervenire la Confindustria, la Confapi ed altre associazioni; in caso di audizione dei rappresentanti dei sindacati, inviteremo ad intervenire indistintamente tutti i sindacati, confederali, autonomi ed anche di altre estrazioni.

Da parte della CGIL, *in primis*, e poi anche dalla CISL e dalla UIL ci è pervenuta la richiesta di posticipare questa audizione al mese di settembre. Ho ritenuto di accogliere tale richiesta perchè mi sarebbe sembrata una forzatura eccessiva compiere un'indagine conoscitiva sul sistema previdenziale e sulle relative prospettive senza ascoltare attori così importanti quali i sindacati confederali. Ribadisco, comunque, che l'orientamento del presidente e, spero, dell'ufficio di presidenza è di ascoltare, in sede di audizione, i rappresentanti di tutte le categorie, indistintamente, e, per quanto riguarda i sindacati, i rappresentanti sia dei sindacati autonomi sia di quelli confederali.

Detto questo, invito i componenti del gruppo di alleanza nazionale-MSI a non abbandonare l'aula e a dare, se possibile, il loro prezioso contributo al corretto svolgimento di tale audizione e all'approfondimento di un tema estremamente importante per tutti gli italiani. Credo in tal modo di interpretare anche la volontà di tutti i membri della Commissione, che fino ad oggi hanno lavorato con armonia, competenza e passione, anche in maniera non del tutto agevole, sia per i tempi sia per le condizioni in cui siamo obbligati a lavorare. Chiedo quindi ancora una volta ai rappresentanti del gruppo di alleanza nazionale-MSI di rimanere in aula, pur accogliendo la loro richiesta (*I deputati del gruppo di alleanza nazionale-MSI ed alcuni del gruppo di forza Italia abbandonano l'aula*).

GUGLIELMO EPIFANI, *Vicesegretario generale della CGIL*. Ringrazio anzitutto il presidente e i membri della Commissione per l'invito a partecipare a questa seduta.

Credo sia opportuno in questa sede (anche perchè molte cose sono conosciute, essendo state lette e sentite) tentare di sviluppare i ragionamenti attorno al nodo delle questioni che oggi la Commissione affronta, in particolare con qualche rapporto con le situazioni immediate che si possono venire a determinare, perchè anche ciò incide sul ruolo e sulla funzione istituzionale di tale Commissione.

Voglio anzitutto partire da una premessa. Per quanto riguarda la CGIL (ma credo di poter parlare anche per la CISL e la UIL), il movimento sindacale intende promuovere e rivendicare un assetto organico di riforma del sistema previdenziale. Noi non vogliamo scappare di fronte ad un problema assai complesso, rispetto al quale sappiamo che esistono questioni di diversa natura e difficoltà di vario ordine, perchè intendiamo concorrere a formare un quadro equilibrato di assetto di riforma del sistema previdenziale e pensionistico, soprattutto nell'interesse dei cittadini.

La cosa che più ci sembra non vada perseguita è lasciare questa materia all'indeterminatezza, al saccheggio sistematico di pezzi del sistema pensionistico operato ogni anno in relazione alla discussione della legge finanziaria, perchè riteniamo che l'assenza di certezza finisca per rendere più complicato il modo di risolvere i problemi esistenti e determini uno stato di incertezza, di frustrazione, in molti casi di paura, da parte dei lavoratori, che sarà poi difficile affrontare.

Nel proporre tali considerazioni ho fatto riferimento a quanto sta avvenendo in queste ore. Non vi è dubbio che le voci che quotidianamente i giornali raccolgono, e che a mio avviso provengono quasi tutte dalla Ragioneria dello Stato, che si sta assumendo una responsabilità pesantissima in quanto sta accadendo in queste ore (fughe di notizie su questo o quell'intervento, su questo o quel taglio, su questo o quell'istituto da riformare), stanno determinando una situazione a dir poco para-

dossale. Un numero sempre crescente soprattutto di lavoratori del settore pubblico allargato (parlo degli insegnanti, dei dipendenti dello Stato, delle amministrazioni e degli enti locali) sta facendo domanda di pensione in base alle vigenti disposizioni per evitare di incorrere eventualmente in questo o in quel taglio, ventilato giornalmente dai quotidiani.

Perché la cosa è paradossale? Anzitutto perché elimina molte risorse professionali utili in settori importanti (penso alla scuola e, più in generale, alla formazione) ed in secondo luogo perché addirittura si peggiora la situazione del bilancio previdenziale per il prossimo anno. Quando il ministro del tesoro pensa di frenare quello che in qualche modo ha concorso a realizzare con un decreto-legge, continua ad alimentare ancor più la confusione e situazioni di incertezza.

Con la necessaria chiarezza, non per amore di polemica, vorrei sottolineare che su questa materia o si interviene con la cautela, la discrezione, la razionalità necessarie, l'equità ed il buon senso, oppure l'insieme dei provvedimenti un po' affrettati che si afferma di voler prendere (in qualche caso si prende, in qualche altro non si riesce a prendere) finisce per determinare un quadro estremamente confuso, all'interno del quale si smarrisce qualsiasi tentativo di razionalità nella riforma. Questa è la prima osservazione che desideravo sottoporre con forza alla vostra attenzione.

Il sindacato desidera che si faccia la riforma; proporrà elementi di merito, sui quali mi soffermerò più tardi, ma ritiene del tutto sbagliato questo modo di procedere e quanto si sta verificando in questi giorni.

Affrontare i temi delle riforme non significa, in questa fase, partire dai singoli tagli di spesa collegati oggi alla legge finanziaria. Anche in questo caso con la necessaria chiarezza, vorrei infatti rilevare che un processo di riforma che presenti le caratteristiche che noi riteniamo debba avere richiede un attento esame da parte del Governo e del Parlamento, nonché un adeguato rapporto con le parti sociali; richiede, inoltre, i tempi necessari.

Le materie in esame sono complesse: anche quando si tenta di semplificare, ogni titolo, ogni istituto merita la necessaria attenzione; infatti, se il rapporto tra ciò che si tocca ed il resto del sistema che si riforma non è adeguatamente valutato, si corre il rischio di pensare ad un immediato risparmio, ma di rendersi successivamente conto che alla fine non si determina neanche ciò che si voleva ottenere.

Quando ci accorgiamo che nella legge finanziaria, anzi nel documento di programmazione economico-finanziaria, sono già previsti tagli dell'ordine di 8, 10 mila miliardi da conseguire nel 1995 sul terreno della previdenza, ci dichiariamo contrari non solo per ovvie ragioni, ma anche perché riteniamo che questo sia il modo per non affrontare con serietà la riforma.

È evidente che non si può intraprendere una riforma che comporterà anche dei risparmi per il futuro se contestualmente non si toglie di mezzo questa impostazione; non ci sembra infatti corretto affrontare un complesso assetto riformatore sapendo, ad esempio, che la scala mobile a settembre slitterà a gennaio o che sarà innalzata comunque (non so come e quando, ma a partire da subito) l'età pensionabile sia per vecchiaia sia per anzianità di servizio. Sarebbe come se si intendesse giocare una partita di calcio dicendo ai contendenti che il risultato finale sarà di due a zero. A quel punto, almeno uno dei due contendenti potrebbe legittimamente non scendere in campo, perché nessuno gioca una partita sapendo di perderla ed in che misura.

Abbiamo chiesto un incontro urgente con il Presidente del Consiglio perché riteniamo che questo punto vada chiarito. Se il Governo, rivedendo anche l'impostazione sui tagli, intendesse con noi e poi nel suo rapporto con il Parlamento affrontare seriamente un assetto organico del sistema pensionistico, il sindacato parteciperà con le sue proposte e con la sua capacità di trovare punti di mediazione; se viceversa rimanesse quella impostazione, sarà gioco forza per noi non rinunciare all'impianto riformatore, ma prendere atto che non vi è da parte del Governo la volontà di fare una

riforma seria, intendendo questo solo operare i tagli sui pensionati. Dal nostro punto di vista, per gli interessi che intendiamo rappresentare in maniera non corporativa, questo non è un intervento sostenibile.

Ora vorrei illustrare brevemente i cardini della nostra proposta di riforma, che in questi anni si è consolidata. Sappiamo che esiste un problema di equilibrio e di livelli di spesa previdenziale; non condividiamo però l'allarmismo con il quale se ne parla, perché proiezioni e studi dimostrano che, anche sulla base delle ipotesi e delle realizzazioni cui si è giunti con il Governo Amato, entro il 2010 vi saranno elementi di risparmio rispetto alle dinamiche previste. È evidente, quindi, che la famosa questione dell'aliquota contributiva di equilibrio nei tempi lunghi sarà meno foriera di guasti nei conti di quanto normalmente si ritenga. Sappiamo che potranno esservi problemi e che vi sono questioni che riguardano il rapporto corretto tra contributi e prestazioni, questioni che intendiamo affrontare. Però, la difesa del sistema pubblico, inteso come sistema in grado meglio di qualsiasi altro di assicurare un principio di solidarietà sul terreno delle attese e dei diritti di pensione dei cittadini italiani, per noi diventa la scelta fondamentale.

Ciò non vuol dire che non si possa o non si debba sviluppare nelle forme opportune una previdenza integrativa di carattere volontario o collettivo e contrattuale, perché sappiamo che dobbiamo lavorare su prestazioni che mediamente nel futuro saranno al di sotto dei gradi di copertura assicurati nel passato. Riteniamo giusta la strada d'incentivare intelligentemente anche questa forma di previdenza che però deve essere integrativa e complementare in un sistema pubblico, equo, solidale e riformato che rimanga il cardine dell'impianto di un diritto di cittadinanza per gli anziani che intendiamo difendere.

Il primo punto della nostra proposta di riforma riguarda la questione, di cui si è molto discusso, della separazione tra previdenza e assistenza. Riteniamo che si

debba procedere su questa strada, perché altrimenti impropriamente si creerebbe, a carico dei bilanci dell'INPS e più in generale delle dinamiche del sistema, una confusione tra quanto attiene al contributo previdenziale e quanto invece spetta all'intervento assistenziale dello Stato. È un problema di trasparenza, di criteri di copertura ovviamente diversi, di chiarezza nei bilanci e di impostazione e chiarezza nelle dinamiche future. Se non si parte da questo presupposto, qualsiasi intervento di riforma e qualsiasi calcolo per quanto riguarda le dinamiche future della spesa previdenziale e assistenziale finisce inevitabilmente per confondersi.

Detto questo, non ci nascondiamo che si tratta di un'operazione non facile, perché non basta separare assistenza e previdenza in quanto contemporaneamente bisognerà trovare, istituto per istituto, i riferimenti razionali e generali in grado di indicare con nettezza quanto sia effettivamente computabile alla previdenza e quanto invece vada computato all'intervento assistenziale dello Stato.

È comunque – lo ripeto – una priorità fondamentale di qualsiasi disegno riformatore.

Il secondo cardine della nostra proposta di riforma riguarda un sistema che deve essere sempre di più largamente perequato, largamente equo, largamente ispirato cioè a principi il più possibile generali di livelli di parità contributiva, di prestazione e di istituti. Noi riteniamo infatti che non si possa difendere, nelle condizioni dell'Italia di oggi, il principio della solidarietà, se non è una solidarietà equa: quando le risorse scarseggiano, se manca un criterio condiviso, riconosciuto e visibile di equità non vi è modo di difendere, innanzitutto nell'opinione dei cittadini, quelle condizioni fondamentali di solidarietà che noi riteniamo un sistema previdenziale pubblico debba avere.

Rispetto a questo disegno di perequazione, c'è ovviamente da dire che sorgono problemi molto grossi e che, anche qui, è facile dirlo e difficile farlo, altrimenti non si capirebbe come mai in questi cinquant'anni le riforme che si sono suc-

cedute non abbiano consentito nei fatti di avere un sistema pubblico, almeno nella grande impostazione, eguale per tutti nei suoi riferimenti.

Esistono ancora aree di privilegio e non me la voglio prendere soltanto con i parlamentari, con i magistrati o con altri: ve ne sono anche nel lavoro dipendente, vi sono situazioni particolari che riguardano i lavoratori autonomi, vi sono calcoli contributivi, basi di riferimento ed indici che si assumono differenziati da un settore all'altro. Occorre dunque compiere un lavoro volto a reimpiantare una logica equa nei principi cardine della riforma, che va assolutamente perseguita.

Sappiamo che occorre gradualità nei tempi delle perequazioni, perché spesso ci si trova di fronte non soltanto ai famosi diritti acquisiti ma, in molti casi, anche ad attese consolidate nel tempo. Quindi è bene, se si vuole raggiungere un obiettivo vero di riforma equa, sapere che un principio gradualistico serve a perseguire quell'obiettivo: molte volte fare tutto e subito comporta che non si faccia nulla. E molte, troppe volte – mi dispiace dirlo – anche nei rapporti con il Parlamento, taluni cardini di equità o di risparmio, dopo le discussioni o le deliberazioni parlamentari, sono stati stravolti. Questo è un problema di cui in Commissione credo vada fatto cenno.

Ricorderò sempre che quando si affrontò la questione importante delle pensioni d'annata, mentre la proposta CGIL-CISL-UIL costava cinque-sei mila miliardi, uscì dal Parlamento una soluzione finale che comportava una spesa tre volte superiore a quella richiesta dai sindacati confederali. Onestà vuole che lo si dica con chiarezza, perché quando si parla di tagli si sappia qual è in realtà la situazione. Naturalmente il sindacato non vuole tacere le proprie responsabilità, ma occorre pur dire che qualche ministro che ho visto ancora l'altro ieri prendersela con i diritti acquisiti era uno di quei capofila che, se non aumentava di tre volte la cifra di riferimento, non era contento. Oggi, naturalmente, dice che bisogna cambiare il

sistema pensionistico. Ripeto che ho detto questo per l'onestà che è necessario mantenere tra di noi.

Il terzo punto è che occorre costruire gradualmente un sistema nel quale vi sia un rapporto più stretto tra i contributi che si versano e le prestazioni che si ricevono. Questo criterio va affermato perché nel nostro sistema le sperequazioni non reggono e, se si fa un'operazione di equità, si potrà avere maggiore trasparenza, che attraverso coefficienti adatti, colleghi in maniera più stretta quanto si versa, il periodo in cui si versa, quanto si riceve, sapendo che valgono le logiche di intervento solidaristico, una volta che si è affermato il principio di collegamento.

Devo anche dire – mi soffermerò sull'argomento in merito all'innalzamento dell'età pensionabile – che, per quanto riguarda le ragioni dell'equità, queste non mettono in discussione la difesa delle differenze, laddove esse esistano. Infatti, non tutti i lavoratori operano nelle stesse condizioni ed è bene che, anche quando si compie uno sforzo di equità, contemporaneamente si tenga conto delle differenze dei punti di partenza; tuttavia, una cosa è farlo con chiarezza e trasparenza, individuando un criterio razionale, una motivazione che spinge, laddove è necessario, ad una differenza, altra cosa è trasformare il sistema in una somma di differenze, perché in quest'ultimo caso ovviamente si smarrisce il discorso dell'equità.

Faccio un esempio: qualsiasi opinione si abbia in merito all'età pensionabile, occorre considerare che un lavoratore edile non può salire a sessant'anni su un'impalcatura, così come un minatore non può scendere in miniera quando ha raggiunto un'età in cui ciò è pericoloso. Analogamente, chi in una fonderia è impiegato in mansioni particolari, come quelle di controllo delle colate, non può essere considerato alla stregua di chi non svolge attività così specifiche e pericolose. È questo che intendo quando parlo di ragioni generali di equità e quando affermo la necessità di evidenziare, laddove vi siano, le differenze, difendendole però in maniera chiara e trasparente.

Un altro punto che intendo trattare è quello relativo all'innalzamento dell'età pensionabile, sia di vecchiaia sia di anzianità, che è uno dei punti più caldi della discussione odierna. A nostro modo di vedere, un sistema sociale in cui gli accessi al mondo del lavoro e il modo di lavorare si modificano, un sistema in cui non esiste più quella rigidità dell'organizzazione del lavoro che esisteva in passato e che fissava un limite rigido per l'età pensionabile è ormai un controsenso, non perché punisca, ma perché è sbagliato. La nostra è una società dinamica per quanto riguarda sia l'ingresso nel mondo del lavoro sia l'uscita da esso sia il modo di lavorare (tempo pieno e tempo parziale); la nostra è una società non più segnata da una rigida divisione del lavoro, per cui l'unico criterio da introdurre è quello della flessibilità basato sull'incentivazione e sulla disincentivazione, un criterio che consenta al lavoratore, anche in relazione alle proprie caratteristiche lavorative e alle proprie attese di vita, di poter decidere quando andare in pensione, sapendo bene quali vantaggi e quali svantaggi ciò comporti. Uno strumento di tal genere recepirebbe anche le domande provenienti dal mondo del lavoro riguardanti la libertà nella determinazione della propria vita.

Si faccia attenzione anche a toccare il limite dei 35 anni di anzianità perché nel sistema delle imprese italiane l'obsolescenza dei materiali meccanici è nota e le difficoltà di adattamento dei lavoratori di una certa età al nuovo che avanza diventano un problema grosso. Anche noi, insieme al sistema delle imprese, sosteniamo l'opportunità di non innalzare rigidamente quel tetto perché rappresenta un elemento fondamentale di sostituzione di manodopera, di possibilità di avere lavoratori con attitudini diverse all'organizzazione del lavoro, dei materiali, del *software*. Passare quindi da una rigidità ad un'altra appare un'operazione sbagliata, mentre un sistema più flessibile che preveda, una volta raggiunta l'età pensionabile, di poter svolgere ad orario ridotto il proprio lavoro sarebbe un modo più intelligente per sgravare in qualche modo i conti previdenziali

rispondendo contemporaneamente ad un problema molto sentito nella nostra società. Infatti, non si può pensare di consegnare persone di 50-55 anni al lavoro nero ovvero di negare loro la possibilità di essere ancora socialmente utili.

Sono questi alcuni dei cardini della nostra proposta di riforma che troveranno posto in un documento che sarà nostra cura trasmettere quanto prima al presidente della Commissione. Se successivamente all'incontro con il Presidente del Consiglio vi fossero le condizioni per proseguire seriamente un confronto sulla materia pensionistica, informeremo in maniera più dettagliata la Commissione circa la nostra proposta di riforma organica del settore pensionistico.

VITTORIO PAGANI, *Segretario confederale della UIL*. Non ripeterò alcune valutazioni politiche espresse dal dottor Epifani perché esse sono pienamente condivise e, d'altra parte, questo è stato il risultato raggiunto nella riunione dei componenti le segreterie confederali svoltasi ieri.

Tengo tuttavia a ribadire un punto: qualora si volesse intervenire anticipando, con la legge finanziaria, provvedimenti diretti a conseguire risparmi nel 1995, sarà impossibile realizzare quanto già illustrato dal collega Epifani: effettuare cioè un confronto serio su una riforma che dia stabilità al sistema nel medio e nel lungo periodo (ciò è quanto – io ne sono convinto – si aspettano i mercati finanziari, al di là di quel che si va dicendo). Se si tratta, infatti, di attuare unicamente interventi per un anno, ricordo che abbiamo già avuto esperienze al riguardo, perché sono stati realizzati interventi pesantissimi dal 1992 ad oggi; però, ogni anno, si ripresenta questa esigenza. Quindi, l'intervento strutturale deve garantire l'equilibrio del sistema nel medio e nel lungo periodo, non escludendo che dalla riforma, se si avvia un confronto serio, possano scaturire anche risparmi per il 1995.

Consegnerò alla Commissione un nostro elaborato recentissimo, che si compone di schede comprendenti dati attuali relativi ai conti dell'INPS: quanto pesa l'assi-

stenza, le prestazioni assistenziali erogate dall'Istituto, la gestione coltivatori diretti, coloni e mezzadri (che, come loro sanno, è uno dei punti dolenti del sistema previdenziale), le provvidenze economiche per gli invalidi civili, le pensioni dei dipendenti pubblici. Abbiamo aggiunto poi due schede, l'una concernente i dati sulle aliquote contributive e i criteri di determinazione della retribuzione imponibile vigenti presso i fondi e le gestioni principali, l'altra contenente un nostro modesto studio sulle diverse regole di calcolo delle pensioni, dei rendimenti e delle retribuzioni pensionabili nei vari sistemi. Chiedo tuttavia scusa alla Commissione se tali schede risulteranno incomplete: forse, per la Commissione stessa, sarà più facile ottenere i dati in questione. Consegniamo, dunque, alla presidenza le sette schede richiamate a titolo di nostro contributo, al di là delle considerazioni che aggiungeremo (è nostro dovere farlo), perché un'indagine conoscitiva presuppone, appunto, un possibile contributo da parte di tutti.

Quel che vogliamo fare è stato già detto dal dottor Epifani. Io sono convinto si debba partire, per essere chiari, da due condizioni che noi poniamo: nessun intervento, in primo luogo, sulle pensioni in essere. A nostro avviso, queste non debbono venire toccate perché sulle stesse si è già inciso molto quando ne è stata spostata l'indicizzazione a fine anno, cioè dopo che l'inflazione ha prodotto i suoi effetti, tant'è vero che lo scatto di novembre riguarda l'aumento del costo della vita già intercorso (quindi, le pensioni risultano penalizzate). Non parlo di altre ipotesi che pure sono circolate e che farebbero drizzare i capelli in testa, quale quella di dimezzare l'indicizzazione o di applicarla soltanto alle pensioni minime. Misure del genere costituirebbero un affronto ed aprirebbero un confronto molto serio sul piano sociale; penso che la Commissione se ne renda conto.

Un altro intervento ipotizzato è relativo alle pensioni di anzianità, tema sul quale esiste una particolare sensibilità (anche se va detto che la sensibilità riguarda l'intera materia). Desideriamo rilevare che ci

stiamo avviando verso una società nella quale, fra qualche anno – si parla di equilibrio a medio e lungo termine –, non sarà facile raggiungere i 35 anni di contributi – in particolare per il fondo lavoratori dipendenti dell'INPS – in quanto il *turn over* sarà sempre più rapido. Si discute anche con il sindacato dell'esigenza di dare al lavoro maggiore flessibilità: ma flessibilità significa minor tempo di lavoro e, quindi, mettere insieme 35 anni di contributi – ripeto – non sarà facile. Tra l'altro, con un intervento sulle pensioni d'anzianità che riguarda i contributi figurativi, abbiamo drasticamente ridotto il periodo a cinque anni. Dunque, non escludiamo di intervenire su questo fronte; consideriamo poi che i 35 anni non sono tali per tutti e che diventano 36 perché ci sono solo due « finestre » durante l'anno per poter andare in pensione: ad esempio chi matura il periodo a gennaio ed ha meno di 57 anni può farlo nel gennaio dell'anno successivo. Da questo punto di vista, abbiamo già concesso molto, pur trattandosi di uno degli aspetti sui quali vi è maggiore sensibilità.

Per il resto, quando si tratta di separazione tra previdenza ed assistenza, non ci limitiamo a dire che occorre separare le due voci nel bilancio, per cui una parte compete allo Stato ed un'altra al fondo. Non c'è dubbio che alcune prestazioni hanno carattere misto tra previdenza ed assistenza; la pensione di invalidità dell'INPS ovvero quella di reversibilità concesse fuori dai tempi stabiliti per la pensione hanno in sé una parte di assistenza. Occorrerebbe perciò svolgere un'indagine approfondita per far emergere – non solo presso l'INPS, che ha quasi il 50 per cento di questi casi – l'insieme delle problematiche relative a prestazioni che si sono aggregate nel tempo ed hanno creato situazioni di privilegio (sia pure detto tra virgolette) all'interno del settore. Dobbiamo sgombrare il terreno e disboscare anche nel campo dell'assistenza, assumendocene la piena responsabilità.

Procedendo rapidamente, desidero far presente che la seconda questione che ci sta a cuore è quella di cui è stata rappre-

sentata la punta dell'*iceberg* dalla stampa quando ha trattato della situazione dei parlamentari. Emerge l'esistenza di una serie infinita di privilegi, sia pure determinati in base alla legge e quindi, sotto questo profilo, considerabili per il passato come diritti. Per il futuro intendiamo affrontare la questione in modo profondo, perché alcuni trattamenti differenziati possono essere giustificati, come diceva il collega Epifani, da condizioni di lavoro diverse, ma la generalità dei casi deve rispondere a alcuni requisiti. Lavorazioni diverse possono incidere sull'età pensionabile, non sui rendimenti, sui sistemi di calcolo, sulla retribuzione pensionabile o sui periodi di riferimento.

Una riforma, per essere fatta bene, ha bisogno di tempi adeguati e di lavoro serio. Ciò vale anche per i sistemi contributivi, nel cui ambito per fare chiarezza, ad esempio con riferimento all'INPS, occorrerebbe trasferire al sistema fiscale tutti gli sgravi contributivi alle imprese, le fiscalizzazioni, le agevolazioni contributive per settori particolari, affinché diventino fiscalità. In tal modo, la responsabilità dello Stato nel concedere queste facilitazioni sarebbe più evidente ed i fondi avrebbero una dimensione più chiara rispetto ai contributi, anche nel caso di agevolazioni date a settori particolari, come quello dell'agricoltura, nel quale i contributi sono pari alla metà di quelli del settore industriale. Tra l'altro, attualmente si creano problemi per l'integrazione al trattamento minimo, perché non c'è una contribuzione sufficiente.

L'intervento su questi tre punti è perciò complesso e deve portare, a nostro avviso, alla decisione di garantire l'equilibrio dei fondi. Non escludiamo che nella riforma possano essere contenuti quegli interventi correttivi che consentano il raggiungimento di tale obiettivo. Rifiutiamo però che gli interventi correttivi vengano posti in essere prima che venga compiuto questo lavoro di approfondimento.

Avendo seguito la riforma Amato - è stato doloroso per il sindacato in una condizione particolare del paese non arrivare ad uno scontro frontale - devo ricor-

dare e dire con estrema chiarezza che in base alla relativa legge delega le norme riguardanti il fondo lavoratori dipendenti dovevano essere estese a tutti; poi, nel Parlamento, nel paese chi ha potuto si è « sfilato » (giornalisti, militari e via dicendo).

Non tollereremo più il ripetersi di questi fatti: se bisogna sopportare sacrifici, devono essere fatti da tutti. Dovremo fissare regole omogenee, salvaguardare le specificità, ma riteniamo che questa sia la condizione essenziale, l'avvio di un confronto serio per mettere finalmente in piedi una riforma della previdenza - non dell'INPS! - che dia certezze nel medio e lungo periodo, in modo da non essere costretti tutti gli anni ad intervenire, se non per fatti catastrofici (ma questo è un altro discorso); auspichiamo, comunque, che il paese vada incontro ad una ripresa ed a condizioni migliori.

Consegno alla Commissione la documentazione predisposta.

ZAVERIO PAGANI, *Segretario confederale della CISL*. Ringrazio la Commissione e sono francamente dispiaciuto di quanto avvenuto nel corso dell'audizione, ossia dell'abbandono della seduta da parte di un gruppo politico. Da parte nostra non intendevamo in alcun modo fare distinzioni, ritenevamo di seguire una prassi vigente in questo Parlamento, secondo cui le audizioni avvenivano con le rappresentanze confederali nelle modalità tradizionali. Siamo dispiaciuti, anche perché, trattandosi dei rappresentanti di una forza di Governo, sarebbe stato ad essa stessa utile, come evidenziava il presidente, ascoltare anche questa parte sindacale, che in qualche misura rappresenta la gran parte dei lavoratori del nostro paese e dei pensionati. Mi pare che questo sia un punto politico; dispiace a me, dispiace - credo - ai colleghi delle tre confederazioni che ciò sia avvenuto.

Il principio generale cui in questi anni ci siamo attenuti e che abbiamo sempre cercato in ogni modo di portare avanti è quello di realizzare in questo paese una stabilità del sistema previdenziale. Ragioni

esterne e forse oggi un po' più interne al sistema lo hanno reso meno sicuro, creando fortissima incertezza nella gente. Attenti dirigenti ed esponenti politici quali voi siete, vi sarete accorti della tensione presente nel paese. Su questo terreno il gioco fatto in questi mesi – che io chiamo « al massacro » – non solo ha prodotto quella fuga in avanti nella presentazione della domanda di pensionamento anticipato (persino cautelativa, anche fuori dai termini!), ma ha determinato un distacco profondo tra le istituzioni e il soggetto, la sua preoccupazione fortissima per il futuro.

Credo che il Parlamento debba farsi carico di questo tema con grande intensità, direi in maniera molto forte...

PRESIDENTE. Dottor Pagani, tengo a precisare che abbiamo dato avvio a queste audizioni il 5 luglio proprio per questo motivo. Il Parlamento è stato l'unico soggetto che abbia anticipato il tema ed abbia dimostrato professionalità, perché nessuno dei suoi membri fino ad ora si è avventurato in dichiarazioni avventate. Proprio per tale motivo riteniamo che questa Commissione sia la sede più appropriata per eventuali esternazioni, proposte e precisazioni. Altrettanto non abbiamo visto – e ci siamo rammaricati di questo – da parte di altri organismi facenti parte o meno del nostro ambiente.

ZAVERIO PAGANI, Segretario confederale CISL. Non posso che dare atto alla Commissione di aver anticipato uno sforzo conoscitivo indispensabile per affrontare un tema così complesso, che richiede un tempo ed un'analisi molto attenta e non superficiale. Tutto ciò non mi esime dall'obbligo di dire che sia in sede di Governo sia in altre sedi sono emerse indicazioni e smentite, non più tardi di ieri, che non consentono una discussione serena su un tema delicato che riguarda l'intera comunità nazionale. Quindi, ringrazio il presidente e i membri della Commissione che hanno svolto questo lavoro con grandissima serietà ed, avendo letto gli atti parlamentari, ho potuto rendermi conto del

contributo che i membri della Commissione hanno dato sui singoli temi.

In ordine alle prospettive mi pare che il collega Epifani, vicesegretario generale della CGIL, abbia detto con molta chiarezza che il movimento sindacale intende contribuire con una sua proposta ad elaborare una riforma del sistema, se non altro considerando il peso che il mondo del lavoro in termini di sacrifici e di risorse destina a questo scopo e in questo senso il nostro sarà un contributo di carattere generale.

Dalla Commissione (è questa la prima grande questione che desidero affrontare) dovrebbe venire un contributo in quanto quella attuale rappresenta l'occasione, una volta per sempre, per riformare tutti i regimi pensionistici e non una parte soltanto di essi; su questo terreno il contributo di coerenza del Parlamento può essere decisivo.

Non si tratta soltanto di un problema di equità, anche se è fondamentale in quanto di fronte ad una situazione di difficoltà e di richiesta di possibili sacrifici tutti devono fare la loro parte, ma c'è un'altra esigenza di cui dobbiamo tenere conto. Se si procede verso un sistema misto, cioè di un primo zoccolo previdenziale ed un sistema pensionistico complementare, non è pensabile che possano persistere differenziazioni così ampie sui due livelli rappresentati dal sistema previdenziale pubblico e da quello complementare.

Su questo punto credo debba essere compiuto uno sforzo notevole per tentare di porre ordine al sistema comprendendo all'interno dello stesso anche le 16 casse autonome alle quali con decreto ministeriale e della Presidenza del Consiglio dei ministri si è dato un regime particolare sia pure con carattere fortemente pubblico. Da questo riordino nessuno può essere escluso e, d'altro canto, sarebbe difficile ipotizzare una solidarietà tra sistemi se una parte di questi, in particolare quelli più giovani, non dovessero contribuire nel sostenere categorie giunte ad una maturità come, ad esempio, quelle del settore agricolo. Questo

primo grande sforzo ritengo debba essere sottolineato con estrema decisione.

Il secondo punto che intendo affrontare attiene alla possibilità di operare nell'immediato i tagli che da più parti, in sede ministeriale, vengono ipotizzati. In questi mesi abbiamo avuto modo di approfondire seriamente il tema ed in una prospettiva di riforma non vi è dubbio che tutti gli studiosi della materia concordano sul fatto che una riforma di grande respiro, che dia stabilità al sistema, non darà in alcun modo un apporto di drenaggio finanziario nella misura indicata dal documento di programmazione economico-finanziaria. È questo un tema estremamente delicato; salvo intervenire in modo da falciando pesantemente le pensioni in essere o da non consentire di andare in pensione a milioni di persone, non vi è dubbio – tutti gli attuariali sono di questa opinione – che non vi siano possibilità nella misura indicata dal Governo per il prossimo anno. Bisogna probabilmente puntare – lo sottolineo – su un progetto di riforma che veda risparmi crescenti nel tempo, nel medio e nel lungo periodo. Non che non si debbano avere risultati anche nel 1995, ma sicuramente in misura largamente inferiore rispetto a quella indicata nel documento di programmazione.

Per quanto riguarda la separazione tra previdenza e assistenza, desidero sottolineare due principi ai quali dovremmo ispirarci. Il primo di essi è quello della trasparenza. Si tratta di un lavoro difficilissimo; i colleghi hanno già fatto presente quanto sia difficile individuare la natura dell'intervento se, ad esempio, così come si è pronunciata la Corte, la materia dell'integrazione al minimo è da considerarsi in senso stretto previdenza. Si porrebbe allora il problema se lo Stato, di fronte alla garanzia di un reddito minimo, debba anche operare interventi di natura previdenziale in senso stretto oppure tutti gli altri interventi previsti e che richiedono precise responsabilità.

Desidero affermare in questa sede che, ad esempio, i trasferimenti dei bilanci dello Stato all'INPS, per quanto riguarda gli interventi di tipo assistenziale di inte-

grazione al reddito e di fiscalizzazione, sono in larga parte fatti in anticipazioni. Penso al bilancio di quest'anno, in cui risultano circa 47 mila miliardi come trasferimenti e 27 mila miliardi come anticipazioni di cassa, equivocando anche in questo caso sulla responsabilità dello Stato rispetto alle prestazioni che nelle leggi sono previste; l'intera quota da me indicata, 72 mila miliardi, dovrebbe essere infatti trasferita direttamente sul bilancio dell'INPS. Per non dire poi che molte delle disposizioni legislative non trovano copertura. In questi anni si è fatto fronte alle esigenze attraverso gli attivi dei bilanci della previdenza per affrontare questioni che avevano invece natura non previdenziale. È questo un problema non secondario, ma primario.

Il secondo dei principi di cui parlavo è quello della responsabilità. Credo che lo Stato debba farsi carico, una volta approvate le leggi, di garantire il corretto finanziamento di quanto esse prevedono. Sotto questo profilo la questione della separazione diventa quindi un tema politico di rilievo che va affrontato.

Un terzo argomento da affrontare è quello della perequazione. Si tratta di un tema delicatissimo che incide sui diritti acquisiti e sulle aspettative; per esempio, si fa presto (magari stabilendo un blocco a sei mesi di distanza) a dire che si blocca la pensione di anzianità ad una persona che ha già programmato la sua vita. Si fa presto a dirlo sotto il profilo finanziario, ma bisogna considerare la difficoltà di centinaia di migliaia di persone le quali hanno programmato – o sono state costrette a farlo – la loro vita in relazione alle condizioni delle rispettive aziende in stato di crisi o di ristrutturazione, nel cui ambito le pensioni di anzianità assumono la fisionomia di ammortizzatori sociali!

Il problema della perequazione va quindi affrontato guardando al futuro, alle condizioni di privilegio tuttora riscontrabili, alle distorsioni. Penso, per esempio, alla necessità di avere il coraggio di porre mano alle pensioni di reversibilità; probabilmente, inoltre, si porrà l'esigenza di affrontare in ambito INPS il problema

dell'invalidità non soltanto con riferimento a quella civile, ove si consideri l'esistenza di regimi notevolmente diversi tra di loro sia nel settore pubblico sia nei servizi sia nello stesso INPS. Occorrerà anche riflettere sul problema rappresentato dal cumulo tra più pensioni, nonché sulla questione cumulo-lavoro, che anch'io inquadro nell'ambito di una flessibilizzazione del pensionamento in ragione del notevolissimo cambiamento che ha investito la società ed il mercato del lavoro. A fronte di tutto questo, credo che soltanto fornendo una risposta flessibile con riguardo al pensionamento si possano conseguire risultati molto positivi.

Il nostro sforzo – come hanno già chiarito i colleghi che mi hanno preceduto – sarà indirizzato ad offrire un contributo molto serio alla definizione di un progetto di riforma di lungo respiro. Credo che, in tale contesto, il Parlamento potrà offrire un apporto rilevante se saprà indirizzare il proprio sforzo in questa direzione. In caso contrario, potrebbe darsi – si tratta di un'ipotesi che non escludo del tutto, a meno che il Governo non si impegni su questa linea – che andremo incontro a settimane piuttosto calde.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Pagani. Do ora la parola ai colleghi che intendono rivolgere domande ai nostri ospiti.

LAURA MARIA PENNACCHI. Vorrei conoscere l'opinione dei rappresentanti sindacali su due particolari questioni. Questa mattina il ministro del tesoro, intervenendo davanti alla Commissione, ha indicato elementi di enfattizzazione relativi alla situazione ed all'assetto della previdenza pubblica, con riguardo anche ad una valutazione del debito previdenziale, ed ha richiamato elementi che farebbero ammontare quest'ultimo ad un livello pari a due volte e mezzo il valore del PIL. Il ministro ha tra l'altro sostenuto che i sommovimenti che si registrano sui mercati finanziari dipenderebbero molto più dall'allarme sull'entità del debito previdenziale che non da altre ragioni che io, per esem-

pio, individuo nelle contraddizioni e nella situazione di impotenza nella quale si trovano la maggioranza ed il Governo.

Mi ha francamente sorpreso che il ministro Dini non abbia richiamato due interpretazioni che si sono affermate a tale proposito: la prima, che considera quello a ripartizione come un sistema di trasferimento nello spazio; la seconda, che lo vede invece proiettato nel tempo. In base alla prima interpretazione, il sistema pensionistico non genera un debito paragonabile al debito pubblico, almeno fino a quando la spesa viene mantenuta entro il limite del gettito contributivo. Al contrario, a parere di coloro i quali considerano il sistema di ripartizione come trasferimento nel tempo, i contributi versati in lunghi periodi rappresentano un reddito – per così dire – rinviato ai periodi successivi, mentre le pensioni riscosse sono configurabili come un reddito proveniente dai periodi precedenti. Le due interpretazioni, che avrebbero dovute essere citate entrambe, almeno da un grande esperto di economia quale io ritengo sia il ministro del tesoro, pur nella loro diversità non comportano condizioni diverse di sostenibilità economica del debito. Ciò perché nella ripartizione come trasferimento nello spazio la condizione di rinnovabilità del debito contratto richiede che il trasferimento nello spazio sia perfetto. Noi siamo lontani dal raggiungimento di tale obiettivo, ma questa è comunque la condizione richiesta. Nella seconda interpretazione che si basa sul trasferimento nel tempo, invece, si tratta sempre di debito rinnovabile il quale richiede che il debito in scadenza in un periodo (le nuove pensioni da pagare) ed il nuovo debito contraibile (ovverossia, i contributi da riscuotere) si eguaglino. Tali interpretazioni – comprese quelle formulate in via ipotetica – e tutte quelle effettuate dall'OCSE risultano assolutamente equiparabili dal punto di vista della sostenibilità macroeconomica. Vorrei conoscere l'opinione del sindacato al riguardo perché temo che nei prossimi giorni in ordine a tale aspetto si farà una grande campagna e una grande confusione.

Il secondo punto in merito al quale vorrei conoscere le vostre opinioni riguarda più concretamente l'idea della riforma che – come sosteneva Epifani – il sindacato intende promuovere. Dagli interventi dei tre rappresentanti sindacali mi è parso di capire che essi convengano sul fatto che non sia più sufficiente la separazione tra assistenza e previdenza. Vorrei peraltro essere certa che questa sia l'opinione unanime dei rappresentanti sindacali. Questa mattina si diceva – giustamente, a mio parere – che la definizione del concetto di assistenza prevista dalla legge n. 88 del 1989 è largamente impropria quindi perfettibile e da rinnovare. Credo, tuttavia, che il criterio di distinzione debba essere mantenuto, salvo la perfettibilità del modo con il quale tale criterio è stato applicato nella legge del 1989. Nell'ambito di tale perfettibilità si rendono quindi necessari – come sosteneva Epifani – taluni interventi sui singoli istituti per comprendere meglio che cosa sia assistenza e che cosa sia previdenza. Non ritengo tuttavia che ciò sia sufficiente, alla luce delle condizioni – che non richiederò – dei conti dello Stato e della esigenza – che voi stessi riconoscete – di tenere la previdenza in equilibrio. Ritengo necessario quindi effettuare un profondo intervento sul sistema delle prestazioni e su quello del finanziamento (quest'ultimo dovrebbe avere la stessa possibilità di discussione del primo). Tutto ciò anche considerando la tenuta del patto intergenerazionale, questione che, a mio avviso, dovrebbe starci più a cuore, sulla quale si dovrebbe misurare tutta la discussione sui diritti acquisiti o meno. Da tale punto di vista non sono perfettamente d'accordo con Paganì – se ho compreso bene le sue parole – il quale ha sostenuto che la perequazione si fa soprattutto e solo guardando al futuro perché, se si realizzasse soltanto in questo modo, sarebbe inevitabile ledere il patto intergenerazionale.

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. Mi pare che su di un punto tutti e tre i rappresentanti sindacali siano d'accordo non solo oggi, ma anche alla luce di

quanto abbiamo avuto modo di leggere sulla stampa nei giorni scorsi. Essi sostengono che non si debba parlare di tagli, ma di riforma previdenziale, di riforma pensionistica. Il secondo cardine sul quale il sindacato si è in generale attestato è quello della distinzione tra assistenza e previdenza. Il terzo è quello della messa in evidenza e, quindi, della eliminazione delle situazioni di privilegio.

Partendo da questi punti, sui quali convengo, vorrei porre ai rappresentanti sindacali il seguente quesito: voi pensate che tali risultati si debbano ottenere a lungo termine, cioè nel 2005, o che si debbano pretendere dal Governo a partire dalla legge finanziaria che l'esecutivo presenterà entro la fine del mese? Come rappresentante del gruppo del partito popolare italiano, ritengo che sia obbligo del Governo tenerne conto già nella prossima legge finanziaria. Perché sostengo tale punto di vista? Perché questo è un elemento che in tutto o in parte, nella misura in cui ha detto Dini o la collega Pennacchi, ha comunque una notevole influenza sull'equilibrio dei conti pubblici dello Stato. Dobbiamo, quindi, pretendere che il Governo presenti una legge finanziaria severa e seria, nella quale questa partita sia evidenziata con tutta la crudeltà che essa richiede. È nostro dovere, a mio avviso, pretendere questo dal Governo. Lo dico perché, se anche si separasse la previdenza dall'assistenza, come stiamo affermando da tempo, modificando anche le voci che in qualche modo concorrono a confondere questi conti, e se anche si eliminassero i privilegi, la sperequazione tra entrate ed uscite sarebbe comunque tale da richiedere un intervento coraggioso, sia per assicurare il sistema previdenziale pubblico sia anche per mettere il Governo di fronte alle proprie responsabilità. Non dobbiamo, infatti, mediare con quest'ultimo ed anzi il Governo deve valutare quali siano i conti da iscrivere nella legge finanziaria. Da parte nostra, dobbiamo prendere atto che, se questo è necessario, occorre accettarlo.

Dico questo perché, se facciamo riferimento al fondo pensioni dei lavoratori dipendenti, nel quale non c'è più assi-

stenza, visto che le pensioni ammontano mediamente a 11 milioni (per cui l'assistenza, l'integrazione al minimo va diventando qualcosa di pressoché marginale), in cui non vi sono e non possono esservi sperequazioni perché la legge è uguale per tutti, si può constatare che nel 1993 vi sono 24 mila miliardi di « forbice », che aumenta nel 1994 ed è destinata ad accrescersi moltissimo nel 1995.

Chiediamo allora al Governo uno studio di riforma che attui nel tempo questi equilibri? No, io chiedo al Governo un sistema che cominci ad attuare subito tali equilibri, o comunque ad indicarli subito, già dalla legge finanziaria per il 1995. Il Governo non può sottrarsi a questo compito, che rappresenta un suo preciso dovere.

GIANFRANCO RASTRELLI. Prenderò spunto dalle dichiarazioni dei *leader* sindacali, ed in particolare da alcune affermazioni di Epifani, per sottolineare che il Parlamento viene posto in una strana condizione: infatti, mentre la nostra Commissione sta concludendo l'indagine conoscitiva sul sistema previdenziale, finalizzata a raccogliere dati, analisi e proposte (devo dire che questa indagine è frutto di una lodevole iniziativa del presidente Sartori), il Governo procede per proprio conto, senza attendere la conclusione della nostra indagine conoscitiva, che pure potrebbe offrirgli importanti ed interessanti elementi di valutazione. Se poi il Governo procedesse ascoltando i rappresentanti delle varie parti, andrebbe bene lo stesso, ma purtroppo, mentre la nostra Commissione sta concludendo la sua indagine conoscitiva, il Governo stesso va avanti a suo modo.

Lo dico perché, anche se non ho avuto modo di replicare, nel corso della precedente audizione, al ministro Dini (del resto, non c'era da replicare), mi sorprendono alcune affermazioni che lo stesso ministro ha reso anche questa mattina; voglio dirlo con chiarezza, prendendo spunto proprio da questo nello svolgere il mio breve intervento, per sottolineare come sia inaccettabile il fatto che, mentre

si discute per impostare una riforma, si intenda procedere, per un altro verso, con decreti-legge, non attraverso disegni di legge, nell'ambito della finanziaria.

Dico questo, ed entro subito nel merito delle domande che intendo rivolgere ai rappresentanti sindacali, perché, per esempio, il ministro Dini, con riferimento a una domanda che gli ho rivolto sulla scala mobile, sul costo della vita, ha affermato di non ritenere che la scala mobile per le pensioni sia un diritto acquisito. La mia era una domanda un po' provocatoria ed è emerso un paragone con la scala mobile per i lavoratori dipendenti, che poi è stata « eliminata », ma ciò è avvenuto a seguito dell'accordo del 23 luglio. Che cosa pensano le organizzazioni sindacali a proposito dell'indicizzazione del costo della vita? È un diritto acquisito? Non mi interessa tanto una distinzione giuridica quanto conoscere l'atteggiamento del sindacato rispetto a questo punto, tenendo presente che nel corso di questa indagine la Confindustria ha riconosciuto che la scala mobile deve esistere.

La seconda domanda, analoga a quella formulata dall'onorevole Pennacchi, concerne la separazione fra previdenza ed assistenza: cosa pensano le organizzazioni sindacali sull'integrazione al minimo? Dal punto di vista della giurisprudenza, sappiamo tutti che integrazione al minimo è considerata previdenza, come ha giustamente ripetuto anche questa mattina il ministro Dini; si tratta tuttavia di un grosso problema di fondo della riforma del sistema previdenziale perché oggi l'integrazione al minimo costa 30-32 mila miliardi. Vorrei dunque conoscere l'opinione delle organizzazioni sindacali su questo punto.

Vorrei altresì conoscere quali siano i criteri della solidarietà: vi sono linee nuove che possano inserire in una nuova visione le pensioni di invalidità?

Vorrei poi sapere che cosa pensino le organizzazioni sindacali a proposito delle pensioni di anzianità - mi riferisco al settore privato, ai 35 anni -, se cioè siano per mantenerle o meno e se concordino o meno sulla proposta avanzata, anche se

non in maniera ufficiale, dal Governo relativa alla riduzione del 2 per cento per ogni anno mancante rispetto all'età prevista per il pensionamento.

Infine, abbiamo ascoltato questa mattina il ministro Dini affermare che il punto di fondo – questo, almeno, è quanto ho capito – è la riduzione del 2 per cento del rendimento, che dovrebbe essere portato all'1,5 per cento: da parte mia, ho osservato che questo comporterebbe una decurtazione dei rendimenti di un ulteriore 25 per cento e perciò vorrei conoscere l'opinione dei rappresentanti sindacali in proposito.

MIMMO LUCÀ. I colleghi che mi hanno preceduto hanno anticipato alcune considerazioni che intendevo fare; rivolgerò comunque al dottor Epifani la seguente domanda. È stato detto che le organizzazioni sindacali presenteranno a questa Commissione una riflessione di carattere generale, alcune linee di indirizzo attorno al tema del riordino del sistema previdenziale, riservandosi di formulare al Governo una proposta più dettagliata e fornita di contenuti operativi. Mi domando il motivo di questa differenziazione, cioè perché non si debba sottoporre al Parlamento una proposta compiuta (preciserete voi la misura dell'unitarietà di tale iniziativa); sarebbe infatti di grande utilità per i lavori di questa Commissione, e quindi del Parlamento, ricevere da parte delle organizzazioni confederali un progetto che tenga conto delle problematiche attualmente in discussione soprattutto in rapporto con i provvedimenti e le manovre preannunciate dal Governo, che occupano le prime pagine dei giornali di queste settimane inquietando l'opinione pubblica e che stanno diventando materia di discussione e di confronto parlamentare molto stringente.

La seconda considerazione, che è anche una domanda, nasce dalla constatazione che le organizzazioni sindacali, anche in linea con il lavoro realizzato dalla Commissione nel corso dei mesi precedenti nell'ambito di questa indagine preliminare con riferimento al sistema previdenziale, intendono respingere un approccio ai pro-

blemi di tipo contabilistico e ragionieristico. I temi della previdenza non sono legati soltanto all'esigenza di una riduzione dei costi, né si può pensare di affrontarli solo in occasione dell'esame della legge finanziaria. Le questioni previdenziali, invece, vengono affrontate esclusivamente con un approccio di questo tipo che, come è evidente, non può che penalizzare una visione di carattere generale che vada al di là dell'effetto di breve periodo. Come giustamente è stato detto all'inizio di questa audizione, è necessario avvicinarsi a questa problematica con grande senso di responsabilità, grande prudenza e grande buonsenso, pensando anche agli effetti di lungo e medio periodo.

In terzo luogo, credo si debba affrontare questo tema anche dal lato delle entrate. Non ho sentito far riferimento da parte delle organizzazioni sindacali – e me ne sono stupito – al grande tema dell'evasione contributiva. Quali sono le vostre proposte per un'efficace iniziativa anche di carattere legislativo per affrontare questo tema rilevante? Le sacche e le aree di privilegio, infatti, sono molte, hanno le forme più disparate e l'evasione contributiva è piuttosto consistente.

La quarta domanda riguarda il superamento delle condizioni di privilegio, tema in merito al quale mi ha preceduto – e la ringrazio – la collega Calabretta Manzara. Cosa si può fare subito? Quali aree si possono colpire per soddisfare le esigenze della perequazione del trattamento e del collegamento coerente tra prestazione e contribuzione? In modo particolare, cosa è possibile fare, dal vostro punto di vista, per intervenire nel breve periodo nel pubblico impiego, nell'ambito di un disegno che tenga conto di una visione generale e non solo dell'occasione della legge finanziaria?

L'ultima domanda riguarda il tema delicato della cassa assegni familiari. Credo sia noto a tutti che il gettito contributivo di questa cassa è piuttosto consistente, mi pare abbia superato i 20 mila miliardi.

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. Servono a pagare le pensioni!

MIMMO LUCÀ. Questo fondo, però, non viene utilizzato secondo la sua finalizzazione, cioè per il sostegno ai nuclei familiari, ma il 75 per cento viene destinato a coprire i disavanzi di altre gestioni. Come è possibile continuare in questa direzione senza perpetrare una palese ingiustizia? Sarebbe opportuno rendere i lavoratori e l'opinione pubblica maggiormente consapevoli di questa realtà e cercare i modi per superarla positivamente.

MARIO FERRARA. Come ricordava l'onorevole Rastrelli, le audizioni odierne sono state promosse da codesta presidenza (che ringraziamo per la sua attenzione, in un momento così importante nella vita politica del paese, in cui occorre provvedere alla stesura della legge finanziaria, alla quale con il dibattito odierno diamo in qualche modo un contributo) per approfondire la conoscenza del sistema previdenziale. Devo rilevare con stupore che, pur essendo fino ad oggi migliorato il nostro quoziente conoscitivo, l'audizione delle parti sociali che si qualificano come sindacati non ha aggiunto nulla alle nostre conoscenze. Avrei voluto sentire delle proposte ed intervengo proprio per sollecitarle, in quanto il fatto che non siano state avanzate suscita in me rammarico.

La premessa ed anche il seguito dell'intervento del dottor Epifani ci hanno fatto comprendere che la situazione di cui discutiamo viene intesa dai sindacati come una partita alla quale questi ultimi vogliono sottrarsi, se prima le regole del gioco non verranno stabilite con atteggiamenti pregiudiziali, che riguardano, più specificamente, la distinzione tra previdenza ed assistenza e non già (come ritengo debba essere e come chiedo sia fatto da codesta rappresentanza) proposte che servano da controdialettica a quelle, peraltro insufficienti, contenute nel documento di programmazione economico-finanziaria discusso da questa Commissione. Avrei auspicato ed auspico ancora che il problema, anziché essere concepito come una

partita, fosse considerato dal punto di vista del modo in cui mandare avanti un'azienda, dove, in mancanza dei soldi per pagare gli stipendi, o si diminuiscono questi ultimi oppure si ricerca sul mercato un miglioramento del sistema, aumentando il prezzo del prodotto ai fini di una sua migliore ricettività. Nel caso che ci interessa non si tratta di fare questo, ma di diminuire gli stipendi, o meglio di far bastare i soldi per tutti.

Due proposte essenziali non ricevono, in questo momento, una risposta da parte dei sindacati. Cosa propongono i sindacati, anziché mistificare (mi scuso con il presidente e con l'intera Commissione per il termine) sulla differenziazione tra assistenza e previdenza (che non determina assolutamente una diminuzione del fabbisogno dello Stato) e imputando i famosi 72 mila miliardi a fiscalizzazione invece che a bilancio? Cosa propongono i sindacati a fronte delle proposte contenute nel documento di programmazione economico-finanziaria (alle quali si è dato spazio nel dibattito che le parti sociali e politiche stanno sviluppando negli ultimi giorni), e quindi dell'innalzamento dell'età pensionabile? Siamo arrivati al punto che quest'ultima deve essere elevata a 65 anni perché ciò è richiesto dalla disastrosa e disastrosa situazione interna e da quella dei mercati internazionali? Siamo arrivati al punto che l'età contributiva deve essere innalzata ai 35 o 40 anni? Siamo al punto in cui, se si vuole andare in pensione dopo 15 anni di contribuzione, si deve accettare che la pensione sia relativa a tale periodo contributivo, anticipando una proposta, già avanzata ma rimandata nel tempo, riguardante l'introduzione di un sistema a capitale, per cui si riceve nella misura in cui si è versato?

Abbiamo sentito il dottor Epifani affermare invece che, se si vuole andare in pensione in anticipo rispetto alle scadenze che si vogliono protrarre al di là di quelle stabilite, si deve fare un altro lavoro. Si scardinano in tal modo altri presupposti che nel passato venivano dati proprio dai sindacati.

Mi dispiace che il dottor Epifani non sia presente e pertanto non possa rispondere alle mie domande; leggerò con attenzione tutto ciò che verrà trascritto sugli atti relativamente alle risposte che i rappresentanti dei sindacati vorranno fornire al rinnovo di una precisa domanda, nell'attuale situazione politica. Mi riferisco a proposte precise da formulare in merito ad una situazione opportunamente individuata dalla Commissione ed in particolare ad una gestione disastrosa, alla quale, come è stato puntualmente sollecitato nel corso dell'audizione del ministro Dini dall'onorevole Calabretta Manzara, il Governo ed il Parlamento non possono sottrarsi per l'ineludibile mandato che è stato loro conferito, che impone di dare, appunto, risposte precise, cosa che peraltro i sindacati non stanno facendo.

RENZO INNOCENTI. Signor presidente, vorrei porre ai rappresentanti delle organizzazioni sindacali una domanda che riguarda gli effetti di un possibile scenario di riforma del sistema previdenziale, con particolare riferimento alla questione della copertura totale, complessiva, del sistema dei trattamenti pensionistici.

Mi sembra di aver capito che, pur non considerando la situazione in termini catastrofici, come stamane abbiamo sentito fare dal rappresentante del Governo, il ministro Dini, vi sia la consapevolezza che si tratta di un sistema che tendenzialmente mantiene (o addirittura può accentuare) determinati squilibri; è comunque un sistema che ha bisogno di correttivi (qualcuno ha aggiunto l'aggettivo « forti », altri « radicali »).

Uno degli elementi sui quali mi sembra che le organizzazioni sindacali intendano intervenire nell'ambito di un processo che presenti la necessaria gradualità e che si sviluppi con strumenti diversi dai *blitz* notturni (al fine di evitare situazioni di rottura e di scontro sociale) è ravvisabile in un più stretto collegamento (se non erro, il dottor Epifani ha usato questo termine) tra contributi e prestazioni. Ciò significa – così credo si possa interpretare quanto ho sentito – che complessivamente vi sarà un

livello medio di rendimenti che sono sensibilmente inferiori agli attuali.

Se vogliamo mantenere comunque, complessivamente, un livello di tutele previdenziali, anzi pensionistiche – uso il termine più adeguato – che non comporti un abbassamento del potere d'acquisto, occorre intervenire con qualche altra soluzione: può trattarsi, ad esempio, di quella relativa alla prestazione integrativa, complementare. Al riguardo si sta sviluppando un dibattito, peraltro riacceso dalla recente decisione del Governo di sospendere l'aliquota del 15 per cento; anche questa mattina il ministro Dini, rispondendo ad una domanda, ha rilevato che egli non ritiene sufficiente tale misura per far decollare i fondi.

Mi chiedo anzitutto quali siano le vostre proposte su questo tema specifico, che considero uno dei punti fondamentali. Altrimenti, se non vi è chiarezza di impostazione e certezza in merito a questo livello di prestazioni, rischiamo di predisporre un'operazione che avrà il significato di abbassare le tutele, generando altresì notevoli difficoltà per il mondo del lavoro dipendente.

In modo particolare, sarei interessato a conoscere le vostre opinioni in merito all'uso del trattamento di fine rapporto. Stamane il ministro Dini ha affermato di auspicare che esso venga abolito: lo ha detto, per così dire, in modo molto secco. Questo è uno degli elementi sui quali credo che il rapporto con il Parlamento ...

PRESIDENTE. Onorevole Innocenti, più che di abolizione, il ministro Dini ha parlato di trasferimento nella busta paga. Abolire è qualcosa di diverso.

RENZO INNOCENTI. Giusta correzione, Presidente.

ZAVERIO PAGANI, *Segretario confederale della CISL*. Lo dica alle imprese! Dovrebbe dirlo in un'assemblea della Confindustria!

PRESIDENTE. Il fatto che lo abbia detto qui è qualificante.

RENZO INNOCENTI. Vorrei porre ora una domanda secca sulla questione dell'omogeneizzazione dei trattamenti, uno degli assi portanti.

Sappiamo che vi è una certa gradualità per quanto riguarda la parte dell'omogeneizzazione delle normative relativa al riordino parziale (quello di Amato) tra lavoratori dipendenti pubblici e privati. Considerate la gradualità oggi presente come un qualcosa che non si tocca, ovvero ritenete che richieda modificazioni per accelerare il processo di omogeneizzazione?

Infine, vorrei porre una questione relativa al 31 dicembre 1994, data in cui scadrà il termine per l'integrazione al trattamento minimo legato al reddito familiare fino a 5 minimi. Considerate questo come uno dei problemi da porre sul tavolo del confronto con il Presidente del Consiglio – che so avverrà in termini molto ravvicinati – come elemento di battaglia politica, oppure si tratta di una questione sulla quale si può riflettere in altro modo?

PRESIDENTE. Passo ora la parola ai rappresentanti sindacali.

BENIAMINO LAPADULA, *Responsabile del dipartimento previdenza della CGIL*. Tenuto conto dei limiti temporali che ci siamo dati, chiedo scusa in anticipo per la telegraficità delle risposte.

Sono d'accordo con l'onorevole Pennacchi nel senso che individuo un elemento di strumentalità nel tema dell'assimilazione della promessa previdenziale pubblica al debito previdenziale, soprattutto se la fonte autorevole è quella dell'ex direttore generale della Banca d'Italia. Non a caso i vincoli di Maastricht escludono questo tipo di considerazione. Vi è una differenza fondamentale – per le ragioni indicate dall'onorevole Pennacchi – tra il debito pubblico e la promessa previdenziale.

Vorrei dire, come per il trattamento di fine rapporto, che potremmo anche prendere sul serio il ministro del tesoro e chiedere che il debito previdenziale abbia la stessa tutela del debito pubblico, diventando così intangibile. Mi pare, infatti, che

nessuno in questo paese stia proponendo manovre forzose sul debito pubblico. In verità, non si tratta della stessa cosa: per far fronte al debito pubblico bisogna far ricorso ai mercati e trovare chi rinnovi i titoli di Stato, mentre la previdenza si finanzia attraverso un contributo forzoso dei lavoratori e dei cittadini. Mi auguro che questo non diventi uno strumento di polemica, perché in tal modo si aggraverebbe il rapporto tra noi e il Governo.

Non riteniamo che la separazione tra previdenza e assistenza sia risolutiva.

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. Risolutiva in che senso?

BENIAMINO LAPADULA, *Responsabile del dipartimento previdenza della CGIL*. Nel senso che non crediamo che individuando una più precisa separazione si risolvano tutti i problemi.

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. Dove dovremmo andare a risparmiare?

BENIAMINO LAPADULA, *Responsabile del dipartimento previdenza della CGIL*. Il sindacato non sta affermando questo. Sullo stesso tema vorrei rispondere all'onorevole Ferrara dicendo che è vero che dal punto di vista del disavanzo pubblico è indifferente la provenienza dall'assistenza o dalla previdenza, ma dal punto di vista di chi impegna le risorse vi è differenza, perché la previdenza fa riferimento alla contribuzione e l'assistenza ad una solidarietà più generale, che è quella della fiscalità nel suo complesso.

Quindi, se è vero che dal punto di vista del disavanzo pubblico la cosa non ha consistenza, da quello del singolo cittadino e del lavoratore essa l'ha. Occorre pertanto tener presente tale importante individuazione, perché bisogna vedere a chi si deve chiedere un apporto, se al cittadino in quanto tale o al lavoratore sulla sua busta paga.

Ad un'altra considerazione fatta dall'onorevole Pennacchi risponderanno anche i colleghi della CISL e della UIL: ella ha

manifestato insoddisfazione rispetto alla fase di transizione che noi individuiamo in riferimento alla riforma previdenziale. A nostro giudizio, non si deve scaricare tutto sul futuro ed anzi aggiustamenti devono riguardare anche il presente. Vorrei per di più aggiungere che, di fatto, le organizzazioni sindacali stanno già compiendo un aggiustamento nel momento in cui non rivendicano l'applicazione di una norma prevista dall'ordinamento attuale e cioè non chiedono un riferimento alla dinamica economica, al prodotto interno lordo, alla dinamica salariale: operiamo una scelta di riduzione delle pensioni in essere, che dunque difendiamo solo sul terreno del potere d'acquisto.

È evidente pertanto che vi è il problema di collegare la situazione attuale a quella futura e che occorre salvaguardare il patto intergenerazionale: non si può chiedere alle nuove generazioni di sacrificarsi in modo non equilibrato, tirando fuori risorse per prestazioni di cui non usufruiranno mai. Il nostro problema è quello di inserire la transizione in un processo di riforma, facendo in modo che si sappia come stanno realmente le cose.

Vengo all'intervento dell'onorevole Calabretta. Noi non crediamo che la situazione debba essere rinviata *sine die*; diciamo semplicemente che vi deve essere connessione tra riforma e manovra finanziaria. Il Governo propone, sostanzialmente, una linea di tagli: vi è un problema di qualità ed uno di quantità. Affronterò prioritariamente il secondo.

La quantità individuata dal Governo è insostenibile. È impossibile pensare di effettuare un risparmio di 8-10 mila miliardi nel settore della previdenza nel 1995. Pertanto, la manovra è complessivamente insostenibile (vorrei ricordarlo anche all'onorevole Ferrara), sbagliata, socialmente iniqua: essa si colloca soltanto sul versante della spesa e, in relazione alla dimensione dello stock del debito pubblico, si permette di ridurre la pressione fiscale rispetto all'anno passato, come promesso dalla coalizione di Governo al corpo elettorale; quest'ultimo, peraltro, credo che nella si-

tuazione attuale sarebbe in grado di aspettare con una qualche pazienza.

Come dicevo, vi è uno spostamento della manovra sul versante della spesa, laddove si raggiungono livelli insostenibili. Se il Governo desidera realizzare obiettivi di tale entità, si andrà ad uno scontro sociale di grandissima portata.

Vi è poi una questione di qualità. È evidente che si ragiona in termine di tagli collegati alla legge finanziaria con lo strumento - e qui voglio svolgere questa osservazione - poco intelligente che il Governo sembra voler adottare. Eppure in passato vi erano state esperienze diverse di manovre anche molto pesanti sullo stesso terreno previdenziale, fatte con uno strumento più articolato, che aveva lasciato spazi di mediazione e di rapporti con le forze sociali: mi riferisco, per esempio, alla manovra dell'onorevole Amato. Qui si è scelto, invece, di ottenere attraverso strumenti molto rozzi risparmi molto rilevanti che aumentano il tasso di iniquità del sistema.

Mi dispiace che l'esponente di forza Italia non sia presente, perché credo che in questa mia affermazione vi sia anche una risposta di merito. Dalla Ragioneria generale dello Stato provengono studi molto interessanti sul rapporto tra contributi e prestazioni, che credo siano stati prodotti anche a questa Commissione dal ministro del tesoro e dal ragioniere generale dello Stato.

Mi domando con quale coraggio questa stessa fonte, che ha sapientemente ordinato quei dati sulla base dei quali si dimostra che una lira di contributo può garantire tassi di rendimento intorno al 3 o al 6-7 per cento, proponga una misura orizzontale che taglia tutti i rendimenti dal 2 all'1,5, sia per quelli impliciti del 6-7 per cento sia per quelli pari al 3 per cento, cioè di una percentuale pari a quella che assicurerebbe il mercato.

A mio parere, questo tipo di impostazione porta ad un risultato molto semplice: per quei lavoratori (faccio riferimento a quelli appartenenti alle qualifiche più basse) che hanno tassi di rendimento impliciti più vicini a quelli del mercato il

taglio del 25 per cento (il passaggio dal 2 all'1,5 per cento) porta tali rendimenti impliciti ad un livello assai inferiore rispetto a quello del mercato. In pratica, porta a prelievi e risparmi forzosi e quindi a rendimenti del tutto inadeguati.

Dallo studio effettuato dalla Ragioneria dello Stato provengono alcune indicazioni sulle quali si può lavorare e che possono consentire una transizione intelligente ed equa, mentre la misura proposta dal ministro del tesoro non è equa perché effettua tagli in modo indiscriminato, a prescindere dalle stesse considerazioni fatte nell'ambito del Ministero del tesoro.

Certamente si può procedere in tempi rapidi ad una riforma, ma essa, onorevole Calabretta, può avere anche taluni effetti (sicuramente non delle entità come quelle individuate nel documento di programmazione economico-finanziaria, che non sono reali) con una conseguente ricaduta sulla riforma generale. Ha ragione il dottor Epifani nell'affermare che non si può cominciare a discutere di una riforma generale, sapendo già che l'esito è l'aumento dell'età pensionabile, delle pensioni di anzianità e così via.

All'onorevole Rastrelli risponderò ribadendo che l'accordo del 23 luglio è per noi un punto di riferimento da non toccare poiché esso afferma espressamente che è tutelato il potere d'acquisto delle pensioni. Inoltre, lo slittamento delle indicizzazioni previste per novembre è per noi inaccettabile, anche per le ripercussioni di carattere generale che avrebbe sui lavoratori ancora in attività.

Per quanto riguarda le integrazioni al minimo, i criteri di solidarietà e anzianità, è evidente che nell'attuale quadro normativo (rispondo agli interrogativi posti dall'onorevole Innocenti) non può che esserci la riconferma della norma per l'integrazione al minimo. Ciò non significa che a nostro parere tale istituto debba rimanere così com'è ora configurato, anzi, in un quadro di riforma va posto in discussione un istituto che presenta un piccolo difetto e che invoglia ad uscire dal sistema previdenziale. In pratica, è una soglia rag-

giunta la quale per i lavoratori non c'è alcun incentivo a partecipare al sistema.

Quanto alla solidarietà che è insita nell'integrazione al minimo, che non è soltanto un fatto assistenziale e che per questo deve rimanere a carico degli equilibri previdenziali, deve essere ricostruita con tecniche che favoriscano la partecipazione al sistema per cui ciascun lavoratore deve sapere che per ogni contributo in più può godere di una prestazione migliore. Non c'è una soglia di indifferenza superata la quale non conviene più partecipare al sistema. Basti pensare quanto sia difficile trovare una collaboratrice domestica disposta a farsi ancora versare i contributi dopo aver raggiunto il diritto alla pensione minima.

Anche in riferimento all'anzianità vorrei ricordare che si tratta di un problema datato che può trovare una sua equilibrata soluzione. Le cose astratte, invece, non funzionano. Spero che la Confindustria riesca ad avere una posizione equilibrata perché non può, da una parte, stipulare accordi con noi, fabbrica per fabbrica, settore per settore, dando per scontato questo istituto, ed affermare poi che esso rappresenta un privilegio.

E qui faccio una postilla. Quando si effettuano confronti a livello internazionale, comparato, bisogna verificare ciò che si confronta. Non si può, da una parte, dire che il sistema previdenziale ha svolto una funzione di supplenza rispetto ad altri ammortizzatori sociali e poi non rafforzare questi ultimi. Si può aumentare l'età del pensionamento, si può rimettere in discussione tutto, però bisogna sapere quali conseguenze si determineranno. Se mando una persona in pensione a 65 anni, anziché a 60, sapendo già che sarà espulsa dal mercato del lavoro e che non avrò alcuno strumento per tutelarla, compio un'operazione tale da aumentare il numero dei poveri nel paese. Devo cioè sapere che, se tolgo una coperta, debbo trovarne un'altra. Una misura selettiva può essere più intelligente rispetto a quella pensionistica, che è indiscriminata, però va contestualmente predisposta.

Ritengo che il Parlamento debba affrontare tali aspetti perché, considerando poi anche i differenziali con l'Europa, a fronte di differenziali teorici molto ampi tra il nostro ed altri paesi, se si considera il pensionamento, di fatto il divario si attenua notevolmente. Non abbiamo un differenziale fortissimo: il dato è di circa due anni tra l'Italia ed i paesi dove i lavoratori vanno in pensione ad un'età legale più elevata per il semplice motivo che processi economici che hanno investito il nostro paese hanno riguardato anche altri, nei quali pure vi sono stati prepensionamenti, sono state erogate pensioni di invalidità per motivi sociali, e così via.

Vorrei pertanto tranquillizzare anche l'esponente di forza Italia: per noi non v'è nulla che non possa essere rimesso in discussione nell'ambito di un discorso di equità e di razionalità. Se, al contrario, si parte con una politica di tagli indiscriminati, colpendo sia chi va in pensione per anzianità per libera scelta sia chi è costretto e rimane privo di reddito e di pensione, le cose non possono evidentemente funzionare.

Per rispondere, anche a nome del dottor Epifani, all'onorevole Lucà, osservo che le nostre proposte non sono rivolte soltanto al Governo, ma anche al Parlamento...

PRESIDENTE. Anche perché, prima o poi, passano da qui!

BENIAMINO LAPADULA, *Responsabile del dipartimento previdenza della CGIL*. Sarebbe importante che il Governo adottasse anche una procedura preventiva di rapporto stretto con il Parlamento, per non trovarsi poi...

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. Questo glielo facciamo fare noi, non è un problema.

PRESIDENTE. Ci siamo già attivati.

BENIAMINO LAPADULA, *Responsabile del dipartimento previdenza della CGIL*. Operare sul lato delle entrate: certamente; potrei al riguardo citare pregiatissime re-

lazioni dell'onorevole Calabretta Manzara, che ha svolto un ruolo importantissimo nel settore. Senza pensare che la lotta all'evasione ed all'elusione rappresenti un toccasana, vi sono margini per combattere le evasioni e le elusioni anche attraverso modifiche normative: mi riferisco alla giungla delle aliquote, alle agevolazioni a pioggia, alle misure adottate una volta e non più rimesse in discussione. Tutto questo terreno è completamente ignorato dal Governo mentre, al contrario, esso è fondamentale, così come lo è dare una copertura previdenziale pubblica a tutte le attività lavorative in essere nel paese.

Ed a questo punto vorrei ricordare che il Governo Ciampi ha male impostato un problema al quale occorre trovare soluzione: vi sono ormai centinaia di migliaia di giovani che hanno un rapporto esclusivo di collaborazione, quindi un rapporto parasubordinato, in riferimento al quale è stata imposta un'aliquota contributiva eccessiva. Bisogna, ripeto, trovare una soluzione perché, altrimenti, si amplia la platea di coloro che stanno fuori e, di conseguenza, diminuisce - tra l'altro - il gettito contributivo.

Quanto ai risparmi immediati nel pubblico impiego, è evidente che le misure immediate non portano mai a risultati positivi. Indubbiamente, però, vi sono meccanismi mostruosi che possono essere rivisti: ad esempio, anni di lavoro che valgono il doppio o promozioni a fine carriera (per cui, raggiunto un certo grado, si va in pensione con due o tre gradi in più). Si tratterebbe, certamente, di misure che non produrrebbero grandissimi effetti dal punto di vista quantitativo, ma che rappresenterebbero un segnale di serietà e di responsabilità.

C'è un punto specifico da chiarire sulle cosiddette *baby* pensioni: non è stato il sindacato a pretendere quei tempi storici per l'equiparazione tra il settore pubblico e il settore privato; sono stati altri ad allungare i tempi.

Sarebbe lungo rispondere per quanto riguarda la cassa unica assegni familiari. Abbiamo avanzato proposte alternative di interventi a favore della famiglia; si può

discutere anche in tema di ristrutturazione degli sgravi fiscali. Ci sembra però strumentale scoprire nel 1994, dopo anni ed anni durante i quali si è attinto a piene mani alla cassa unica assegni familiari, che esiste il problema: non si può scoprire improvvisamente l'acqua calda.

MIMMO LUCÀ. Lo sappiamo da anni. Non scopriamo oggi l'acqua calda.

BENIAMINO LAPADULA, Responsabile del dipartimento previdenza della CGIL. Il sindacato ha proposto una linea selettiva e unitaria di ristrutturazione delle agevolazioni fiscali, che attualmente vengono erogate a pioggia, per concentrarle verso le famiglie che hanno maggiori esigenze. A tal fine, proponiamo di utilizzare sia la cassa unica assegni familiari sia le detrazioni fiscali.

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. E di aumentare il deficit!

BENIAMINO LAPADULA, Responsabile del dipartimento previdenza della CGIL. Bisogna decidere: se si vuole fare una politica per la famiglia, bisogna dire al paese che non è possibile ridurre il prelievo fiscale rispetto all'anno precedente. Vorrei dirlo all'onorevole Ferrara: bisogna fare un discorso di serietà – ed il sindacato lo fa – sostenendo che non è fattibile in questa fase ridurre la pressione fiscale, anche se si tratta di un obiettivo che possiamo proporci.

Quanto alle pensioni integrative, la nostra proposta è molto chiara e su di essa vi è un'intesa di massima con le controparti, a partire dalla Confindustria. Se il ministro Dini pensa di considerare salario il TFR, come un fatto effettivo e non come sconto sul salario che si percepisce, dovrebbe mettersi d'accordo con la Confindustria e con sé stesso. È evidente, infatti, che il trattamento di fine rapporto è una forma di autofinanziamento delle imprese (capitalizzato vale circa 400 mila miliardi) e non può essere trasformato dall'oggi al domani in consumo senza che ciò abbia effetti dirompenti sugli investimenti. La

nostra linea è molto meno estremista di quella del ministro del tesoro ed è di graduale utilizzazione del TFR, con l'obiettivo di trasformarlo da trattamento di fine rapporto in pensione complementare, lasciandolo così dentro il circuito produttivo e dandogli anzi una funzione selettiva. Oggi viene accumulato in modo indiscriminato a capo di aziende efficienti e di altre che non lo sono; domani, attraverso l'intermediazione del sistema dei fondi, andrà verso lo sviluppo della piccola e media impresa dinamica. Abbiamo anche individuato la formula per incentivare la disponibilità del trattamento di fine rapporto; come sempre, invece di fare tante chiacchiere sulla necessità di far decollare i fondi pensione, si compiano scelte rapide e semplici e si avvii quel processo che già vede un'ampia convergenza tra le forze sociali e che quindi è in grado di decollare.

ZAVERIO PAGANI, Segretario confederale della CISL. Signor presidente, se mi è permesso vorrei porre una domanda.

La Commissione, con pacatezza ed in modo utile, si è posta un compito importante. Vorrei sapere se il lavoro della Commissione continuerà anche nella fase di sviluppo del dibattito – eventualità che riterremmo molto importante – al fine di seguire passo passo la costruzione della riforma.

PRESIDENTE. La Commissione ha già deciso: l'indagine conoscitiva è stata deliberata proprio con un obiettivo ben preciso. Spetterà all'ufficio di presidenza che si riunirà questa sera assumere determinate scelte, ma posso dire sin d'ora che certamente la Commissione proseguirà il lavoro.

Ringrazio i rappresentanti sindacali per essere intervenuti all'audizione odierna.

La seduta, sospesa alle 14,05, è ripresa alle 15,40.

Audizione dei rappresentanti della Commissione di vigilanza sui fondi pensione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva su si-

tuazione e prospettive del sistema previdenziale, l'audizione di rappresentanti della commissione di vigilanza sui fondi pensione. In particolare, sono presenti il professor Giovanni Abbate, presidente di tale commissione, ed il professor Daniele Pace.

Do ora la parola al professor Abbate, dopo il quale interverrà il professor Pace; seguiranno le domande dei colleghi (se ve ne saranno) e le risposte dei nostri ospiti.

GIOVANNI ABBATE, *Presidente della Commissione di vigilanza sui fondi pensione*. Consentitemi innanzitutto di porgermi il saluto della commissione di vigilanza sui fondi pensione, unitamente ai ringraziamenti per l'invito, che ci è stato rivolto, a partecipare, con un contributo di analisi, all'indagine conoscitiva che questa Commissione sta svolgendo sulla previdenza.

Questa iniziativa cade in un momento di particolare rilievo, perché a breve si dovrà procedere a quello che da più parti viene indicato come un giro di boa della normativa che disciplina la materia.

In quest'ambito, la commissione che ho il piacere di presiedere è lietissima di poter contribuire all'approfondimento delle problematiche connesse al comparto della previdenza complementare.

PRESIDENTE. Professor Abbate, ha portato con sé documenti?

GIOVANNI ABBATE, *Presidente della Commissione di vigilanza sui fondi pensione*. Ho con me un testo che alla fine dell'audizione lascerò alla Commissione perché possa essere distribuito.

Dividerò il mio intervento in tre parti: la prima sarà rivolta all'analisi del regime fiscale e contributivo predisposto dal decreto legislativo n. 124 del 1993, mentre nella seconda provvederò ad illustrare gli assetti della vigilanza per verificare la loro capacità rispetto all'obiettivo della costruzione di uno strumentario a sostegno di un'efficace ed efficiente azione di costruzione normativa e di esercizio dell'attività di vigilanza. Tali elementi costituiscono, a nostro avviso, pilastri fondamentali della

previdenza complementare che, com'è noto, a differenza di quella obbligatoria, è priva di ogni e qualsiasi forma di garanzia da parte dello Stato.

La terza parte dell'esposizione sarà dedicata ad alcuni altri punti problematici che riteniamo siano meritevoli di approfondimento in un'ipotesi di revisione complessiva del decreto-legislativo n. 124 del 1993.

Poiché non intendo tediare i componenti della Commissione con la lettura del mio intervento, tenterò di illustrare a braccio questi tre punti.

Partendo dalle problematiche fiscali, devo rilevare che nei paesi in cui la previdenza complementare opera e riveste un ruolo fondamentale nei due obiettivi, quello dell'assicurazione del livello di reddito nella vita postlavorativa e quello della centralità nei mercati finanziari, la previdenza complementare è sostenuta da uno schema fiscale che si può definire di sospensione o rinvio d'imposta: all'atto dell'accumulazione e nella gestione non vengono prelevate imposte, le quali sono invece interamente prelevate al momento dell'erogazione delle prestazioni o rendite che siano.

Rispetto a questo schema, che è quello principale a sostegno dei sistemi nei quali la previdenza complementare opera con un ruolo dominante, vediamo ora come si configura il nostro sistema fiscale: in primo luogo, all'accesso i contributi sono parzialmente tassati, dal momento che sono soltanto in parte deducibili o detraibili per il datore di lavoro e per il lavoratore. Inoltre, la gestione è sottoposta ad un prelievo: in altri termini, i redditi prodotti dagli investimenti che i fondi effettuano nelle attività finanziarie o immobiliari sono sottoposti ad un prelievo del 12,50 per cento, che è a titolo definitivo. In più, sulla gestione vige un'imposta patrimoniale dello 0,125 per mille, che è sostitutiva. In terzo luogo, le rendite sono interamente tassate.

Rispetto allo schema del rinvio o sospensione d'imposta, che non prevedeva

alcuna tassazione all'entrata e nella gestione, con intera tassazione delle rendite, questo schema comporta tre momenti di prelievo fiscale: all'atto dell'accesso, nella gestione e nelle rendite. Questi tre prelievi hanno la pessima caratteristica di essere sovrapposti l'uno all'altro; si tratta, cioè, di ipotesi di doppia se non tripla tassazione. Questo schema, che già in assoluto si presta a commenti di sovrabbondanza (per usare un'espressione non eccessiva rispetto alle scelte del legislatore delegato), se riferito ad altri schemi fiscali di prodotti identici, che sul mercato esercitano azioni di supplenza, si presenta di nuovo fortemente penalizzante. Infatti, per quanto riguarda i prodotti cui mi riferisco, cioè le polizze vita, il prelievo sui redditi della gestione non è a titolo definitivo ma è a titolo d'acconto, quindi le compagnie di assicurazione recuperano in termini di credito d'imposta il prelievo del 12,50 fatto sui loro redditi; in secondo luogo alle compagnie di assicurazione non viene applicata l'imposta patrimoniale; inoltre — fatto gravissimo — le rendite delle compagnie di assicurazione sono tassate al 60 per cento, mentre quelle dei fondi lo sono al 100 per cento. Questo è lo schema che abbiamo di fronte; credo che si commenti da solo, senza infierire ulteriormente nell'analisi.

Sembrirebbe che questo schema fiscale sia predisposto non già per favorire la previdenza complementare ma quale fonte ulteriore di gettito per la finanza pubblica; infatti, quando il legislatore delegato si trovò di fronte al problema dell'eventuale perdita di gettito che questo schema di previdenza complementare avrebbe potuto comportare per la finanza pubblica, la soluzione che venne adottata per coprire questa eventuale perdita fu quella famosa imposta del 15 per cento, che è all'attenzione di tutti noi e solamente sulla quale purtroppo oggi si discute. Tale imposta rappresenta un prelievo di copertura; in altri termini, non essendo stata rinvenuta un'apposita copertura in legge finanziaria (perché quando il provvedimento fu emanato quest'ultima era già chiusa e completamente utilizzata), la soluzione del legi-

slatore delegato fu di rinvenire all'interno del provvedimento stesso, quindi a carico degli stessi fondi, un prelievo di cassa per sopperire alla perdita di gettito. È stato in tal modo concesso un beneficio fiscale che ha provocato una caduta di gettito ed è stata trovata, con un prestito effettuato dagli stessi fondi, una copertura per cassa di questa perdita: si è trattato quindi di un provvedimento a costo zero per la finanza pubblica che non ha richiesto altre ipotesi di copertura.

Vediamo ora cosa significa questo 15 per cento: si tratta di un'imposta che viene prelevata all'atto dell'accantonamento. Per esempio, per ogni cento lire che l'aderente ai fondi versa direttamente o tramite il suo datore di lavoro al fondo, quest'ultimo è tenuto a versare quindici lire al fisco; alla fine dell'accantonamento, quindi al momento della prestazione di questa imposta, viene promessa la restituzione come credito di imposta. Il recupero al fondo avviene calcolando l'imposta sul montante accumulato con la stessa aliquota del prelievo (il 15 per cento è stato prelevato all'inizio ed il 15 viene corrisposto alla fine calcolato sul montante). Il calcolo sul montante vuol dire rimborsare il prestito che lo Stato si è fatto dare non ad un tasso governato dalla finanza pubblica, cioè non ad un onere del debito di finanza pubblica, ma al tasso proprio del gestore; pertanto, se quest'ultimo è capace di gestire per esempio al 20 per cento l'anno — consentitemi questo eccesso — lo Stato, alla fine del periodo di accumulazione di ciascun aderente, rimborserà ad un tasso medio del 20 per cento l'anno. Ciò significa aver introdotto nella finanza pubblica uno strumento di copertura per cassa che ha certamente risolto il problema di cassa, ma ha anche innestato nella finanza pubblica un onere non determinato né determinabile in termini di competenza: lo Stato non sa a quale costo abbia assunto questo debito dai fondi. Inoltre il rimborso non avverrà per tutti i cittadini ad un unico costo perché, essendo calcolato sul montante, verrà rimborsato agli aderenti a vari tassi: ciascuno godrà il beneficio del rimborso non ad un tasso unico di sistema, ma

al tasso proprio di ciascun gestore. Pertanto un cittadino può essere rimborsato bene se una gestione è efficiente, ma un altro cittadino, alle stesse condizioni di anzianità, durata, livello di reddito e così via, sarà rimborsato in maniera diversa se il gestore non si sarà comportato come il primo.

Quale significato ha l'aver introdotto nella previdenza complementare questo tipo di copertura e perché è oggetto di particolare attenzione da parte delle parti sociali? Perché aver adottato questo sistema di copertura significa aver addossato alle future generazioni l'onere del rimborso, introducendo nella previdenza complementare lo schema tipico della previdenza obbligatoria che ha portato quest'ultima nello stato in cui si trova attualmente. Questa condizione, quindi, qualifica il 15 per cento come un pessimo affare non per gli iscritti ai fondi ma per lo Stato; quello che attira l'attenzione delle parti sociali non è la perdita di rendimento legata al prelievo, ma il dubbio sulla restituzione. Aver introdotto nella previdenza complementare questa promessa dello Stato di rimborso del prestito induce le parti sociali a temere in ordine al rimborso, induce cioè a ritenere possibile che vengano mutate le regole della previdenza complementare in corso di gioco così come avviene per la previdenza obbligatoria. È questo il vero problema del 15 per cento, non è una questione legata al rendimento dell'accumulazione dei fondi. Ripeto: il 15 per cento è un pessimo affare per lo Stato ed introduce nella previdenza complementare un elemento di dubbio sul suo esito finale, estendendo a quest'ultima quanto ha già portato la previdenza pubblica nelle condizioni in cui è in questo momento, ossia la promessa sul futuro a carico delle future generazioni. Questo è lo schema fiscale con il quale oggi abbiamo a che fare.

Per quanto concerne la parte contributiva, come è noto possono contribuire ai fondi sia il datore di lavoro con una propria quota sia il lavoratore; è inoltre prevista la possibilità di spostare ad accantonamento nei fondi una quota del trat-

tamento di fine rapporto. Il problema sottostante alla questione è dato dal fatto che il decreto legislativo n. 124 del 1993 ha un meccanismo di accelerazione, di spostamento del trattamento di fine rapporto. Le quote del datore di lavoro sono deducibili, quindi rappresentano costi deducibili dal reddito, non interamente ma solo nella misura del 50 per cento delle quote di TFR che il datore di lavoro consente di accantonare ai fondi. Ciò significa che se quest'ultimo nell'ambito della contrattazione aziendale determina cento lire di accantonamento ad un fondo pensione, queste sono interamente deducibili come costo del lavoro solo se contemporaneamente ne sposta duecento di trattamento di fine rapporto.

Il secondo problema è rappresentato dal fatto che per gli addetti di nuova assunzione, quindi per i giovani che si presentano per la prima volta sul mercato del lavoro, il decreto legislativo n. 124 prevede che l'intero TFR annuale venga destinato ai fondi pensione. In più, come misura generale, è previsto che la contribuzione abbia un limite del 10 per cento dei salari, sommando le tre componenti quota del datore di lavoro, TFR, quota del lavoratore.

Cercherò di analizzare se questi strumenti sono congrui rispetto all'obiettivo che il decreto legislativo n. 124 si pone, cioè lo sviluppo della previdenza complementare.

Aver posto alla contribuzione il limite del 10 per cento sul totale, includendo in questa percentuale anche il TFR, in qualche modo ha ridotto la capacità di risparmio di alcune classi di lavoratori, soprattutto i giovani, i più colpiti dalla riforma della previdenza obbligatoria per gli effetti che si avranno in un futuro più o meno prossimo, ed i lavoratori a reddito medio-elevato. Per quanto riguarda i giovani, essendo il flusso annuale del TFR il 7,4 per cento, rimane uno spazio di ulteriore accantonamento del 2,6 per cento; quindi i giovani, che sono - lo ripeto - la categoria più colpita dalla riforma della previdenza obbligatoria, hanno spazi minori per l'accumulazione. Altrettanto può dirsi per le

categorie a reddito elevato, poiché nel limite del 10 per cento è compresa anche la quota di TFR.

Che il trattamento di fine rapporto sia il problema della previdenza complementare è ormai un fatto abbastanza scontato. Non è vero, infatti, che in Italia la previdenza complementare non esista, essa è sempre esistita ed è il TFR: il problema è il suo spostamento verso la previdenza complementare. Il TFR, però, costituisce una forma di autofinanziamento per le imprese ad un tasso abbastanza basso, l'eliminazione della quale potrebbe, a seconda della velocità con la quale questo spostamento viene effettuato, provocare problemi non solo di natura economica per le imprese – per quelle grandi si tratta solo di problemi di costo –, ma anche di reperibilità delle fonti di finanziamento per le imprese medio-piccole. Ecco perché da più parti si invoca una modesta decelerazione dell'utilizzo del TFR nell'ambito della previdenza complementare rispetto a quanto previsto dal decreto legislativo n. 124.

La prima richiesta è quella di ridurre ad uno a uno il rapporto di deducibilità per il datore di lavoro (cento lire sono deducibili solo se si spostano cento lire di TFR, e non duecento); il secondo problema è quello relativo ai giovani, per i quali entrambe le parti sociali invocano di poter arrivare al cento per cento del totale utilizzo non immediatamente, ma nell'ambito di un paio di tornate contrattuali.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MARIO MASINI

GIOVANNI ABBATE, *Presidente della Commissione di vigilanza sui fondi pensione*. Una delle possibili, temute conseguenze sull'occupazione giovanile, infatti, potrebbe avere fondamento proprio in questo sovraccosto che la previdenza complementare impone obbligatoriamente alle imprese: la destinazione dell'intero TFR ai fondi pensione.

Mi scuso per aver illustrato questo panorama delle questioni in modo sinte-

tico e senza i necessari approfondimenti, tuttavia da esso mi sembra si possa concludere che lo strumento pensato dal legislatore delegato su espressa indicazione del legislatore delegante – non dobbiamo mai dimenticare che al legislatore delegato era stato affidato il compito di introdurre la previdenza complementare nell'ambito di un sistema di benefici fiscali – non sia congruo rispetto all'obiettivo. Sarebbe anzi, come ho detto all'inizio, che questo strumento fiscale più che a favorire la previdenza complementare sia orientato a ricavare un gettito per la finanza pubblica.

La seconda parte del mio intervento sarà dedicata alla problematica dei controlli. Tutti sapete che il decreto legislativo n. 124 ha istituito una commissione di vigilanza sulla previdenza complementare. La vigilanza in questo settore soffre di diverse asimmetrie – chiamiamole così – nelle scelte istituzionali del legislatore delegato. Pur avendo individuato nella commissione l'organo competente per esercitare la vigilanza, ad essa non sono state affidate potestà regolamentari. Non solo, quindi, la commissione non dispone della capacità di dettare le regole della vigilanza, ma queste regole risultano distribuite tra una pluralità di amministrazioni senza che la commissione abbia potere di coordinamento, poiché ad essa sono assegnati esclusivamente compiti di proposta e di parere entrambi non vincolanti. Si tratta di un problema relevantissimo per qualsiasi organo di vigilanza, poiché la prima dotazione di poteri che tutti gli assetti istituzionali offrono agli organi di vigilanza è proprio la capacità regolamentare.

Un secondo problema deriva dal fatto che la commissione è istituita presso il ministero del lavoro e non ha quindi autonomia finanziaria. Questo si traduce in una difficoltà estrema nel dotare la commissione di strutture operative. Ad oggi la commissione non dispone né di sede né di personale con la conseguenza che, pur essendo un organo deliberante, si

è dovuta trasformare in organo operativo nell'ambito dell'azione di produzione delle regole.

Quali difficoltà abbiamo incontrato? Loro sanno tutti che la nostra commissione è composta da tredici membri, di cui otto in rappresentanza di pubbliche amministrazioni: sono rappresentati i ministeri del lavoro, del tesoro, dell'industria, del bilancio, delle finanze, la CONSOB, l'ISVAP e la Banca d'Italia. Otto membri su tredici siedono dunque in rappresentanza di altre amministrazioni. Ne consegue che la volontà di quest'organo deliberante è di fatto formata altrove, perché i rappresentanti portano doverosamente in commissione le esigenze delle amministrazioni di provenienza.

Alcuni studiosi della materia invocano da diverso tempo uno sfoltoimento della commissione ed una riunificazione presso l'organo che sarà poi deputato ad esercitare la vigilanza, in via esclusiva, di tutti i poteri regolamentari. Non ci sono scelte certe sul piano degli assetti organizzativi, in ordine al modo in cui procedere a tale riunificazione in un unico punto. Alcuni ritengono che essa debba essere fatta all'interno del Ministero del lavoro, il quale avrebbe competenze in materia di controlli e di vigilanza sui mercati finanziari.

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MARCO FABIO SARTORI**

GIOVANNI ABBATE, *Presidente della Commissione di vigilanza sui fondi pensione*. Altri ritengono invece che la previdenza complementare debba avere contenuti unicamente assicurativi e che dunque il controllo debba essere affidato all'ISVAP. Altri ancora, reputando che la previdenza complementare debba avere unicamente contenuto di natura finanziaria, ritengono che i controlli debbano essere affidati alla CONSOB e alla Banca d'Italia. Coloro i quali ritengono che queste condizioni non siano verificate – soprattutto quella del Ministero del lavoro, anche in funzione del diverso assetto che la distribuzione dei poteri amministrativi dello

Stato dovrà assumere – pensano che la soluzione appropriata sia quella della costituzione di un'autorità indipendente.

Qui sorge un altro problema, quello del costo di tale autorità. In tutti i paesi nei quali esso si è posto, ed anche nel nostro, la soluzione migliore è stata quella di porre a carico dei soggetti vigilati i costi della vigilanza. Voi sapete tutti che l'ISVAP è sostenuta da una imposta di scopo a carico degli assicurati: per ogni premio si versa un'imposta nel bilancio dello Stato che costituisce la fonte di sostentamento dell'istituto di vigilanza sulle assicurazioni. Sapete tutti che la CONSOB nella scorsa legislatura ha invocato per se stessa una soluzione di tale genere, essendo essa attualmente legata al bilancio dello Stato. Non so se tutti sapete – ma debbo ritenere di sì – che secondo la vecchia legge bancaria anche per la Banca d'Italia i costi di vigilanza avrebbero dovuto essere posti a carico dei soggetti vigilati.

Tale assetto è non solo comune nel nostro ordinamento, ma addirittura tipico negli altri: in Inghilterra la vigilanza viene pagata dai soggetti vigilati. Questo potrebbe dare soluzione al problema della commissione e della vigilanza.

Ci sono altre due o tre questioni che meritano una considerazione su un eventuale intervento modificativo del decreto legislativo n. 124. Mi riferisco, innanzitutto, alla possibilità che i fondi comuni immobiliari aperti siano gestori della previdenza complementare. In maniera assolutamente inaspettata, il decreto n. 124 li ha esclusi dal novero dei soggetti che possono essere destinatari di deleghe di gestione della previdenza complementare.

Non si capisce il fondamento di tale scelta, a meno che non si ricordi che il legislatore delegato agiva nell'ambito di una delega che molto probabilmente non gli conferiva la competenza di modificare l'ordinamento già esistente. Tuttavia se si dovesse procedere ad una modifica della previdenza complementare, sicuramente le società di gestione dei fondi comuni, che sono i gestori più competenti e diffusi nel nostro ordinamento, non potrebbero essere

private di tale capacità gestoria in ordine alla previdenza complementare.

Un altro problema che si pone è quello della sicurezza dei valori di proprietà dei fondi pensione. Una volta che questi hanno investito non vi sono previsioni nel decreto n. 124 che facciano riferimento ad un eventuale soggetto individuato come depositario, così come avviene, viceversa, nel sistema dei fondi comuni: le società di gestione di questi ultimi, che gestiscono cumulativamente le attività di una pluralità di soggetti, sono tenute a depositare le proprie attività presso una banca avente compiti di controllo.

Concludendo: come si può provvedere a risolvere il problema principale che in questo momento attanaglia la previdenza complementare, che è quello fiscale? L'idea che ci siamo fatti è quella di un ritorno al sistema della sospensione di imposta: nessuna tassazione all'ingresso, intera tassazione all'atto della prestazione. Questo ovviamente comporterà, eliminato il 15 per cento, che era l'imposta di copertura, l'esigenza di rinvenire una copertura apposita.

Al riguardo si sono scatenate le previsioni. Dico « scatenate » perché, come tutti sapete, non vi sono strumenti econometrici che consentano una stima scientifica della possibile perdita di gettito. Allora da diverse parti sono state formulate talune previsioni: alcune sono abbastanza pessimistiche; altre sono esageratamente ottimistiche (dicono: non vi sarà perdita di gettito perché vi sarà il recupero sull'efficienza dei mercati, escludendo conseguentemente la necessità di una copertura); altre ancora sostengono che, viceversa, si debba dar luogo ad una copertura, ma che essa sia di importo abbastanza contenuto.

Secondo alcuni calcoli che il dottor Pace ed io abbiamo fatto non come membri della commissione, ma come esperti della materia, sembrerebbe che in un'ipotesi quale quella che vi ho fatto l'eventuale perdita di gettito – se lo ritenete opportuno, potremo tornare in argomento – di una modifica di quel genere della previdenza complementare comporti una esigenza di copertura per i prossimi dieci

anni di circa 500 miliardi medi l'anno, con un minimo di 90-100 miliardi il primo anno, 120 il secondo e 150 il terzo. In proposito il dottor Pace ed io siamo pronti a confrontarci con altri eventuali produttori di dati. Vi ringrazio e attendo le vostre domande.

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. Ringrazio il professor Abbate per la sua esposizione, che è servita essenzialmente a dimostrare le difficoltà esistenti (già le conosciamo) rispetto al decollo della previdenza integrativa. Come Commissione lavoro prendiamo atto di queste difficoltà; ma al momento non è questo l'oggetto della nostra attenzione.

Mi rendo conto che, se vi è una difficoltà a far funzionare qualcosa, questo qualcosa non può essere utile a niente. Vi domando tuttavia come ritenete che la previdenza complementare, data la situazione attuale (certamente non può essere modificata dalla Commissione), possa essere di aiuto alla sopravvivenza o ad un miglioramento della previdenza obbligatoria. In parole povere, fino ad oggi la previdenza integrativa non è decollata perché la previdenza obbligatoria copriva quasi tutti i bisogni. Questa è la realtà. Di fronte ad una previdenza obbligatoria con un rendimento dell'80 per cento, che copre tutti i possibili rischi e non costa molto (le aliquote contributive sono care, ma non tanto quanto potrebbero esserlo, oggi, quelle di una previdenza privata), è chiaro che il cittadino, il lavoratore e lo stesso Governo hanno ritenuto che la garanzia fosse totale. Nel momento in cui noi legislatori esaminiamo le possibili modifiche della previdenza obbligatoria – questa è la nostra domanda –, in che modo pensate che la previdenza complementare possa aiutare? Attraverso una riduzione della copertura della garanzia della previdenza obbligatoria? Su questo, personalmente, non sarei d'accordo. Oppure attraverso un incremento, uno stimolo, che potrebbe anche essere di ordine fiscale, all'ulteriore *addendum* della previdenza integrativa?

Lei, professor Abbate, ha esplicitato benissimo il discorso relativo al prelievo

del 15 per cento. Le chiedo: se tale prelievo – come pare – dovesse venire meno, avremmo risolto i problemi? Per risolverli e per avere (noi che siamo fautori della previdenza obbligatoria e quindi della solidarietà, dello Stato sociale) un aiuto dalla previdenza integrativa, che cosa bisogna fare?

LAURA MARIA PENNACCHI. A me pare che una ragione che giustifichi (mi permetto di anticipare una risposta al quesito posto ora dalla collega Calabretta) lo sviluppo della previdenza complementare (e quindi anche una incentivazione, se tale sviluppo si ritiene legittimo ed auspicabile) consista nel fatto che, in qualunque modo si interverrà nel campo della previdenza obbligatoria, vi è ormai il riconoscimento unanime (lo abbiamo rilevato anche stamattina nelle audizioni del ministro del tesoro e dei rappresentanti sindacali) che la dinamica di crescita della previdenza obbligatoria – quantomeno – debba essere contenuta, se non addirittura fortemente ridotta.

In questo ambito, se non vogliamo decurtazioni drastiche del reddito delle persone che cessano l'attività lavorativa, si deve pensare ad uno sviluppo della previdenza complementare. A mio parere, però, ciò deve avvenire nell'ambito di due discriminanti di fondo. La prima discriminante è che la previdenza complementare deve mantenere un carattere integrativo senza acquisire, anche in via indiretta o spuria, una natura sostitutiva della previdenza obbligatoria; la seconda discriminante è che dobbiamo tenere conto delle risorse limitate, sia per quanto riguarda i tassi di crescita del PIL previsti (che auspicio siano molto superiori; mediamente, però, si prevede una crescita assai inferiore al passato) sia in relazione ai vincoli della finanza pubblica. Con il debito pubblico che abbiamo non possiamo prescindere da tali considerazioni.

In tale ambito (che, almeno a mio parere, comporta un auspicabile sviluppo della previdenza, ma all'interno delle due discriminanti di fondo indicate), non si giustifica il prelievo del 15 per cento

(condivido le argomentazioni sostenute in questa sede, che lo rendono a mio parere abbastanza mostruoso), ma si giustifica un limite (si deve stabilire quale, non è detto che sia quello individuato) relativo alla contribuzione generale. Altrimenti, in mancanza di tale limite, vi è il rischio che la previdenza complementare si trasformi in previdenza sostitutiva.

Si giustifica anche, a mio parere, il tentativo di utilizzare prevalentemente il TFR, nell'ambito di un ragionamento su risorse scarse. Ma lei ha detto, professor Abbate, che vi sono controindicazioni a tale uso, soprattutto in relazione alla possibilità che sia scoraggiata l'occupazione giovanile. Vi segnalo che stamattina il ministro del tesoro ha formulato una ipotesi di abolizione del TFR, di trasferimento totale in busta-paga e di finalizzazione di tale trasferimento alla previdenza complementare.

Se convenite che i limiti citati debbano esistere e criticate quelli indicati finora attraverso il decreto ministeriale, che cosa proponete più specificamente? Bisogna tra l'altro tenere conto che il problema dei giovani (da voi giustamente enfatizzato) dovrebbe essere primariamente risolto nell'ambito della previdenza obbligatoria. Se, infatti, scegliessimo una via che porta alla modifica e non alla riforma della previdenza obbligatoria, sollecitando pertanto la fuoriuscita dei giovani da tale sistema, non credo che andremmo da nessuna parte, o per lo meno andremmo incontro a molti rischi.

RENZO INNOCENTI. Si è fatto riferimento alla questione relativa alla perdita di gettito, che credo sia uno dei punti fondamentali da chiarire. Al riguardo, infatti, vi sono versioni molto diverse l'una dall'altra. Ritengo inoltre che, se vogliamo far partire in modo efficace la previdenza complementare (con le caratteristiche richiamate poc'anzi dalla collega Pennacchi, quindi nell'ambito di un nuovo sistema previdenziale che veda ancora al centro un sistema pubblico, sia pure contenuto nelle sue dinamiche), dobbiamo lavorare per pervenire ad una nuova disciplina legisla-

tiva che preveda spazi salariali diversi e un sistema fiscale che vada oltre la questione del prelievo del 15 per cento (lo stesso ministro Dini lo riconosceva stamane). Si tratta tuttavia di individuare cosa costituire sul mercato come incentivazione per le compagnie di assicurazione private, con riferimento alla tassazione delle rendite e dei redditi, eliminando così le questioni connesse alla tassazione all'accesso. Se non erro, erano queste le tre forme che lei, professore, ci illustrava poc'anzi.

Vi è sicuramente la necessità di esaminare questo problema nell'ambito della più generale tematica del debito pubblico. Sarei pertanto interessato a conoscere molto più dettagliatamente le vostre valutazioni per poter determinare questa perdita di gettito e quindi disporre di strumenti da confrontare con quelli che proporrà chi verrà dopo di voi in questa stessa indagine; se non lo sapete, si tratta delle compagnie di assicurazione private.

Per quanto riguarda i temi connessi alla commissione di vigilanza, credo che molto opportunamente sia stato posto l'accento sul fatto che se desideriamo veramente fornire certezza di garanzie in un sistema nuovo, nel quale la forma della previdenza complementare sia realmente priva di qualsiasi garanzia offerta dallo Stato, non possiamo che avere su questo piano un'autorità indipendente che garantisca con il massimo rigore e con la massima autonomia, sia regolamentare sia finanziaria, l'utilizzazione di queste quote di risparmio. Per tale motivo, credo sia stato molto opportunamente ricordato anche questo aspetto: le mie parole non esprimono quindi al riguardo una domanda, ma costituiscono un cenno di assenso per quanto lei ha rilevato.

MARIO FERRARA. Signor Presidente, il mio breve intervento ripercorrerà quanto affermato dai colleghi che sono già intervenuti, con particolare riguardo alla possibilità di utilizzare il TFR, come ha sottolineato questa mattina anche il ministro Dini, per la costituzione dei fondi pensionistici. In proposito, sorgono però le per-

plexità prospettate dai colleghi Calabretta Manzara, Innocenti e Pennacchi.

In definitiva, da un lato si avrà probabilmente un raggruppamento di grandi imprese che potrebbero beneficiare del miglioramento dell'economia attraverso la costituzione dei beni, quindi di una maggiore fluidità del mercato e conseguentemente di finanziamenti, dall'altro invece si potrebbero avere piccole e medie imprese che in definitiva considerano il trattamento di fine rapporto come di un accantonamento per conseguire un risparmio nel flusso di cassa, in parole povere la diminuzione di quanto occorre a fine mese per pagare gli stipendi.

Considerata questa grande diversità nel panorama imprenditoriale e non potendosi adottare l'una o l'altra soluzione, come osservava poco fa anche l'onorevole Calabretta Manzara, occorre essere consapevoli che ci troviamo in una situazione contingente di enorme povertà. Attesa l'esistenza piuttosto anomala del TFR (perché in altri Stati occidentali non vi è qualcosa di simile al trattamento di fine rapporto), è opportuno considerarlo come elemento integrativo, peraltro già esistente nelle casse delle aziende, e garantirlo. Nel caso in cui lo si voglia utilizzare, occorre farlo effettivamente; laddove ciò sia impossibile è invece opportuno che ne venga garantita l'esistenza nelle casse delle più piccole imprese attraverso un'apposita competenza della commissione di vigilanza.

È una strada percorribile o delle due soluzioni ventilate è possibile realizzarne una sola, cioè un sistema che preveda la totalità del trattamento dei fondi relativi al TFR in quanto utilizzabili secondo le norme già dettate dal decreto legislativo n. 124 del 1993, con i correttivi non esclusivi della sottrazione dell'imposizione del 15 per cento?

Su tutto questo vorrei alcune delucidazioni ed in particolare che fossero offerti incoraggiamenti alle decisioni che questa Commissione potrebbe contribuire ad adottare.

Quello del TFR, assieme a pochi altri, è uno scoglio fondamentale che impedisce al sistema Italia di fornire all'estero precisi

segnali attraverso la nuova legge finanziaria o le nuove normative in tema di imposizioni fiscali per il trattamento previdenziale.

Il TFR è l'unica possibilità per la costituzione dei fondi? È un dente da estirpare comunque, quindi una soluzione da adottare e da contrattare con il sistema delle piccole aziende o esiste qualche altra soluzione?

MICHELE CACCAVALE. Noi disponiamo di un sistema di previdenza che presenta una parte obbligatoria ed una serie di fondi pensionistici integrativi, che dovrebbero essere complementari alla porzione obbligatoria. Alcuni di questi (mi riferisco soprattutto al settore del credito), inseriti in una particolare clausola contrattuale, sono obbligatori. Vengono alimentati con un'aliquota del 2 per cento a carico del lavoratore dipendente ed una pari aliquota gravante sul datore di lavoro. Alcuni fondi sono gestiti in maniera discutibile e la loro integrazione della pensione è minima, talvolta irrisoria.

Ebbene, la commissione di vigilanza, per quanto riguarda i fondi, ha la possibilità di intervenire, a seguito di eventuali segnalazioni? Avete cioè competenze che vi consentano di controllare la gestione di questi fondi? Avete in programma una revisione di questa situazione, che comunque penalizza sia le aziende sia il dipendente, non lasciandolo libero di scegliersi il sistema pensionistico integrativo, come invece dovrebbe essere nello spirito del rapporto?

GIOVANNI ABBATE, Presidente della Commissione di vigilanza sui fondi pensione. Onorevole Calabretta Manzara, non credo che tra gli incentivi della previdenza complementare, anzi, tra le condizioni che possono essere individuate, qualificate e predisposte come incentivo della previdenza complementare, possa esservi la riduzione della parte obbligatoria.

ANNA MARIA CALABRETTA MANZARA. Certo!

GIOVANNI ABBATE, Presidente della Commissione di vigilanza sui fondi pensione. È la riduzione della parte obbligatoria che determina la domanda della previdenza complementare.

ANNA MARIA CALABRETTA MANZARA. Infatti.

GIOVANNI ABBATE, Presidente della Commissione di vigilanza sui fondi pensione. Ciò nonostante, la domanda della previdenza complementare è ancora debole in Italia perché, come si diceva poc'anzi, le riduzioni dell'obbligatorietà già operanti e vigenti (non facciamo riferimento a quelle future perché non è compito che ci riguarda) determineranno effetti almeno dopo dieci anni.

Come ho più volte sottolineato, la previdenza complementare nel nostro paese già esiste: è il TFR. Apprendo dall'onorevole Pennacchi che oggi il ministro Dini ha posto il dito sulla questione: lo strumento per uno sviluppo rapidissimo della previdenza complementare è ravvisabile nel trasferimento obbligatorio (spero di non aver capito male, giacché non ho avuto modo di leggere la proposta avanzata dal ministro)...

FEDELE PAMPO. Era una considerazione personale.

LAURA MARIA PENNACCHI. Una ipotesi.

GIOVANNI ABBATE, Presidente della Commissione di vigilanza sui fondi pensione. Non vorrei « entrare con i piedi nel piatto », come si suol dire.

La considerazione del ministro Dini è quella di imporre il trasferimento del flusso annuale del TFR in busta paga, per un successivo accantonamento ai fondi. Questa ipotesi non è nuova – con tutto il rispetto per il ministro Dini – perché, in termini meno costosi, era stata avanzata nella scorsa legislatura ed in quella immediatamente precedente dall'onorevole Visco, il quale suggeriva di trasferire il flusso del TFR ai fondi pensione non attraverso

la busta paga ma direttamente. Quindi, l'ipotesi dell'onorevole Visco era quella di un trasferimento non soggetto ad imposizione fiscale; l'ipotesi che, da quanto ho appreso in quest'aula, ritengo abbia fatto il ministro Dini questa mattina è quella di un transito attraverso la busta paga. Allora, la mia prima impressione non ben approfondita e non fondata su un'analisi testuale della proposta – quindi con una richiesta preventiva di scuse rivolta al ministro per la mia eventuale incomprendimento – è che essa non ottenga, dal punto di vista fiscale, che un aumento generalizzato dell'IRPEF.

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. E anche dei contributi previdenziali, se passa per la busta paga.

GIOVANNI ABBATE, *Presidente della Commissione di vigilanza sui fondi pensione*. Anche dei contributi previdenziali da una parte, mentre dall'altra, come dicevo all'inizio, potrebbe scatenare problemi di finanza per le imprese. Tutti sappiamo che il TFR è una fonte di autofinanziamento. Questo sistema non è unico al mondo, anzi in Germania esso è « il » sistema della previdenza complementare, che viene attuato attraverso l'accumulazione presso le imprese, ed è identico a quello del TFR, anche se di gran lunga superiore. Esso, quindi, non è un fatto spurio di sistema ma è rilevabile in altri sistemi.

Siamo tutti convinti che la fonte principale della previdenza complementare in questo momento sia il TFR. La questione di politica fiscale è relativa alla velocità di trasferimento del TFR dalle imprese ai fondi pensione (scusate se sto utilizzando molto tempo, ma questa è la mia materia). Questa velocità deve essere sostenuta da un ristoro per le imprese, secondo alcuni interamente e secondo altri per eventuali trasferimenti che vadano al di là di un minimo fissato. Alcuni pensano di fissare un minimo obbligatorio di trasferimento del TFR, al di là del quale l'impresa può essere sostenuta nell'azione di rinvenimento di finanza alternativa.

MICHELE CACCAVALE. Lei parla di velocità: si riferisce ad un TFR concreto, cioè ad un saldo, oppure a quel dato contabile che le aziende indicano come TFR ma che non è concreto?

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. Le aziende alla fine lo pagano il TFR!

MICHELE CACCAVALE. Sì, ma chi va in pensione non percepisce immediatamente la liquidazione.

GIOVANNI ABBATE, *Presidente della Commissione di vigilanza sui fondi pensione*. Il TFR nei bilanci di impresa è esposto come un debito nei confronti dei lavoratori. Il problema – come lei giustamente dice – si pone nel momento della liquidazione perché alcune imprese non hanno la possibilità di rendere liquido questo debito e quindi di assolverlo (non perché non esista nei bilanci delle imprese). Il TFR è un dato contabile giacente nei loro bilanci, su questo non credo vi siano dubbi. Il problema è come reperire la finanza per trasferire il TFR ai fondi comuni. Sulla velocità del trasferimento, che costituisce il dato problematico, si pone la questione di politica finanziaria, fiscale o economica in capo a questo Parlamento e a questo Governo.

Il decreto legislativo n. 124, stabilendo che per i giovani tutto il TFR deve essere accantonato presso i fondi pensione aveva di fatto in negativo individuato un orizzonte temporale al di là del quale il TFR sarebbe scomparso, perché, considerata la giacenza media di 10-12 anni, dal dodicesimo anno in poi esso sarebbe decresciuto per le imprese e in pochi anni sarebbe scomparso; quindi, l'orizzonte temporale del TFR in quel decreto era di circa 20 anni.

Sulla questione del gettito, onorevole Innocenti, risponderà il mio collega dottor Pace, l'esperto di finanza pubblica di cui si giova la commissione.

A proposito del TFR giacente presso le grandi e piccole imprese, onorevole Ferrara, non ritengo si possano prevedere due

regimi differenti. La verità è che per le piccole imprese, oltre ad un problema di reperimento dei fondi per trasformare il debito verso i lavoratori in debito verso le banche, quindi a tassi diversi, ci sarà anche un problema di reperimento di finanza, perché le piccole imprese non avranno, non hanno e non hanno mai avuto la stessa facilità di accesso alla finanza delle medie e delle grandi. Devo tuttavia sottolineare che i fondi pensione, negli altri ordinamenti nei quali funzionano in maniera dominante sui mercati finanziari, svolgono un ruolo eccezionale: intanto, essendo operatori di medio-lungo orizzonte appiattiscono le punte delle quotazioni di borsa e sono quindi anticiclici. I fondi mobili aperti, dovendo rispondere in termini di liquidità (i sottoscrittori acquistano quando il mercato sale, provocando un'ulteriore salita della punta e vendono quando il mercato scende, provocando un'ulteriore discesa della punta), sono operatori prociclici, mentre i fondi pensione, avendo un orizzonte temporale lungo e potendo prevedere le entrate e le uscite, non hanno un problema di intervento prociclico in borsa ma sono operatori anticiclici. Quindi il loro primo effetto sarebbe sulla volatilità dei prezzi di borsa, favorendo per tale via indirettamente l'accesso delle medie imprese alla borsa valori. In secondo luogo, essendo operatori di medio-lungo periodo, potrebbero far risorgere sul mercato strumenti che oggi non ci sono più. Il nostro mercato non contempla più le emissioni venticinquennali o trentennali. L'operatore che sa di assumere un debito a trent'anni è il primo a voler sottoscrivere strumenti di questo genere, quindi la sua domanda li farebbe risorgere. Essi sono strumenti tipici di raccolta dei mediocrediti regionali che oggi non possono più trovare acquirenti. Gli orizzonti temporali degli investitori istituzionali sono al massimo a 10 anni, mentre gli investimenti di impresa hanno bisogno di strumenti finanziari di più lungo periodo. I fondi pensione potrebbero giocare sul mercato un ruolo di questo genere!

È vero, le grandi imprese possono trovare in Borsa la finanza alternativa al

TFR, mentre le piccole e medie imprese devono trovarla sul credito; ma quest'ultimo potrebbe essere arricchito da tale forma di intervento sui mercati.

Onorevole Caccavale, le banche hanno fondi ad iscrizione obbligatoria perché prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 124 del 1993...

PRESIDENTE. La prego di concludere le sue risposte, professor Abbate, perché il tempo a nostra disposizione è assai ristretto.

GIOVANNI ABBATE, *Presidente della Commissione di vigilanza sui fondi pensione.* Concludo rapidamente. La volontarietà di adesione è un'ipotesi prevista dal legislatore nel decreto legislativo n. 124 del 1993; prima essa non esisteva, basandosi l'adesione su contratti collettivi. In tale chiave erano obbligatori i fondi delle banche.

Per quanto riguarda i controlli di gestione, abbiamo in teoria – sottolineo il termine – compiti di controllo sulla gestione anche di queste forme di previdenza complementari. Il problema è che la commissione dovrebbe servirsi per l'esercizio della sua azione di vigilanza di una apposita struttura, essendo un organo deliberante. Ebbene, ad oggi la commissione non ne è stata dotata!

DANIELE PACE, *Componente della Commissione di vigilanza sui fondi pensione.* Concentrerò la mia risposta su due problemi: TFR e perdita di gettito.

Per quanto riguarda il TFR, è stato da più parti sottolineato che i fondi pensionistici complementari svolgono un ruolo fondamentale come intermediari finanziari e non soltanto in qualità di enti erogatori di prestazioni pensionistiche complementari al sistema pubblico più o meno riformato o limitato. Se così è (e non vi è dubbio che così sia guardando a quanto accade negli altri paesi sviluppati), occorre dire che lo smobilizzo del TFR dovrebbe essere l'ultimo passo, l'ultimo anello della catena e non il primo. Bisognerebbe cioè giungere ad uno smobilizzo del trattamento di fine

rapporto soltanto quando soprattutto le piccole imprese, ma anche talune grandi imprese, avessero trovato la possibilità di finanziarsi con strumenti alternativi al debito bancario.

Credo che la suggestione dell'onorevole Ferrara tendente a dividere il mondo delle imprese in due, le grandi e le piccole, andrebbe approfondita. Effettivamente, infatti, lo smobilizzo del TFR è costoso per le grandi imprese ma potrebbe essere drammatico per le piccole.

Circa la perdita di gettito, come ha osservato il presidente Abbate, è difficile arrivare ad una sua stima scientifica non esistendo strumenti econometrici appositi. Da ciò deriva che occorre effettuare stime di buon senso, legate a quanto avvenuto in altri paesi cui potremmo avvicinarci in un arco di tempo più o meno lungo, piuttosto che ipotizzare sistemi di convenienza degli operatori alquanto improbabili. Quest'ultimo criterio di individuazione della domanda di fondi pensione e della perdita di gettito sta alla base delle quantificazioni del decreto legislativo n. 124 del 1993, della ipotesi di copertura finanziaria scaturitane e quindi dell'introduzione dell'imposta del 15 per cento.

L'altro metodo è quello di cercare invece di capire quanto avvenuto in altri paesi. Considerando quanto avvenuto in Gran Bretagna, ad esempio, e supponendo che nel nostro paese si riesca a fare meglio in termine di adesione ai fondi pensione, sono ipotizzabili le cifre prima indicate dal presidente Abbate.

Per porre inoltre fine alla girandola di stime più o meno arbitrarie, potrebbe essere utile – avanzo questo suggerimento da studioso della materia – che il Governo dichiarasse in sede di legge finanziaria la portata della disponibilità a coprire eventuali buchi dovuti alla previdenza complementare, indicando un'apposita copertura. Eventuali sforamenti rispetto all'impegno assunto dal Governo dovrebbero essere coperti con apposite imposte a carico dei fondi pensione (tra le tante possibili, ad esempio, una addizionale sulla patrimoniale). In tal modo il Governo espliciterebbe con chiarezza l'impegno nei confronti del

mondo dei fondi pensione a erogare benefici fiscali e non vi sarebbe perdita di gettito per definizione, in quanto essa sarebbe automaticamente coperta sebbene con un ritardo temporale stimabile intorno ai tre o ai quattro mesi.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Abbate e il professor Pace, scusandomi per la fretta con cui siamo stati costretti a concludere la loro audizione.

Audizione di rappresentanti dell'ANIA, dell'Assicredito, dell'INA, dell'Alleanza Assicurazioni, delle Assicurazioni Generali, della RAS e della Fideuram Vita.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla situazione e sulle prospettive del sistema previdenziale, dei rappresentanti dell'ANIA, dell'Assicredito, dell'INA, dell'Alleanza Assicurazioni, della RAS, della Fideuram Vita e delle Assicurazioni Generali, che ringrazio per la loro presenza, pregandoli di illustrare brevemente le loro opinioni, stante il ristretto tempo a nostra disposizione. La documentazione da loro prodotta e consegnata alla Commissione figurerà agli atti dell'indagine conoscitiva.

ANTONIO LONGO, Presidente dell'ANIA. Premetto che abbiamo predisposto due documenti, uno di carattere generale e l'altro di carattere particolare, che metteremo a disposizione della Commissione.

I problemi della previdenza obbligatoria e complementare sono troppo noti per ritornare su tale argomento, per cui nella nostra nota di carattere generale ci siamo posti il problema, molto semplice concettualmente ma difficile dal punto di vista pratico, di prevedere, nel caso in cui il carico dei contributi obbligatori intorno al 28 per cento che oggi le imprese pagano dovesse restare costante, quale tipo di garanzia potrebbe essere data, nel lungo termine, in un sistema a ripartizione, ossia con le tecniche attuali, rispetto a quello che si fa oggi. Quindi, poste pari a cento le

prestazioni che oggi l'INPS promette, prevediamo quanto si potrebbe arrivare a coprire: la stima è pari a circa il 62 per cento, anche se si tratta di calcoli approssimativi, effettuati sulla base di valutazioni e dati disponibili a tutti, dal momento che non abbiamo avuto accesso a *stock* di dati privilegiati.

L'analisi del problema evidenzia una necessità che d'altra parte è molto sentita – così mi sembra – anche sul piano politico e condivisa da tutti. In qualità di assicuratori, non abbiamo nulla da proporre dal punto di vista dei modelli da adottare, perché questo è un problema strettamente politico che è vostro compito risolvere. Deve essere quindi chiaro che le nostre sono soltanto valutazioni sullo stato della situazione.

Si evince comunque che è effettivamente necessaria una previdenza di natura aziendale, se così si vuole definirla, quella cioè connessa ai cosiddetti fondi pensione, ormai molto noti, e che nello stesso tempo occorre garantire una previdenza di tipo individuale, per fare in modo che il *gap* che si apre, dell'ordine di grandezza di circa il 40 per cento delle prestazioni oggi promesse, per le nuove generazioni possa essere complessivamente coperto con una parte obbligatoria a carico dell'INPS ed una di carattere volontario, demandata alla scelta collettiva e individuale.

L'aspetto di cui intendiamo sottolineare l'importanza è che in definitiva entrambi questi canali dovrebbero essere mantenuti aperti: mi riferisco sia al canale collettivo connesso più direttamente ai fondi pensione (la previdenza aziendale), sia, dall'altro lato, al canale individuale, nel senso che le incentivazioni fiscali oggi previste dovrebbero essere conservate, nei limiti stabiliti dalla legge, nell'ambito di questi due comparti.

Entrando nel dettaglio del modo in cui valutiamo questo tipo di discorso, la legge parla, come disponibilità per il fondo pensioni, di un contributo che raggiunga complessivamente, avvalendosi sia del trattamento di fine rapporto sia di altri mezzi a carico del datore di lavoro o del dipendente, il 10 per cento del reddito. Chiede-

remo che questo tipo di discorso venga ricondotto nell'ambito di una norma che la legge stessa ha attenuato e modificato, ossia l'articolo 48 del vecchio testo unico; in sostanza, riteniamo opportuno ripristinare quel grado di incentivazione, sia pure nei limiti stabiliti dalla legge.

Il nostro studio, però, evidenzia che il 10 per cento a livello aziendale non è sufficiente per consentire al singolo non di conseguire un sovrappiù rispetto al livello di oggi, ma di ripristinare la situazione attualmente esistente. Riteniamo, quindi, che non si debbano fare cose diverse da quelle che già esistono: mi riferisco, sostanzialmente, all'incentivazione sulla base del limite di 2 milioni e mezzo e del 27 per cento dell'imposta complessiva, quindi con un'agevolazione di imposta più che una deduzione dal reddito, mentre invece nell'ambito dei fondi pensione si tratta, in virtù dell'articolo 48, di una deduzione dal reddito.

Chiediamo, quindi, che si mantengano intatti questi canali che già esistono e speriamo di aver potuto dimostrare l'essenzialità di questo fatto. Riteniamo anzi che, se il *plafond* individuale va rivisto, come in parte auspichiamo, dovrebbe essere corretto e reso più flessibile in funzione dei carichi familiari: si dovrebbe cioè fare riferimento al 27 per cento di detrazione d'imposta con il limite di 2 milioni e mezzo ma quest'ultimo importo potrebbe essere integrato con un milione in più a seconda della composizione del nucleo familiare. Questo tipo di discorso ci sembra giusto, perché a maggiori oneri familiari deve corrispondere anche una situazione di maggiore equilibrio.

Non si tratta, signor presidente, di atti di risparmio volti a preparare il consumo in futuro, ma di atti di risparmio che devono servire a mantenere il reddito permanente di cui una persona dispone, con delle attenuazioni nel momento in cui cesserà l'attività. Quindi, anche il trattamento fiscale deve essere adeguato a questo tipo di discorso.

Mi permetto anzi di sottolineare che, nell'ambito dei fondi pensione, il prelievo del 50 per cento che viene sostanzialmente

consentito, anche se può essere giustificato, si rifà a fattori che non sono connessi con lo spirito della legge, la quale mira soprattutto a formare la disponibilità di rendite che devono sostituire quella della sicurezza sociale. Riteniamo, quindi, che per rendere questo discorso più chiaro, più coerente e socialmente più valido, la conversione possa rappresentare il 75 per cento della copertura.

Inoltre, in qualità di assicuratori, chiediamo che quello del fondo pensione non sia uno strumento limitativo né l'unico possibile; vogliamo invece che lo spirito della legge venga percepito da tutti gli strumenti alternativi: abbiamo, per esempio, delle « collettive » aziendali che per le piccole imprese potrebbero implicare, a nostro avviso, anche dei vantaggi di costituzione. Si potrebbero quindi rispettare tutte le limitazioni che la legge ha voluto per configurare la natura sociale di questo discorso, senza che ciò rappresenti una limitazione negativa per cui noi non possiamo più esercitare questo tipo di discorso.

Desidero inoltre soffermarmi sui fondi interni legati alla situazione aziendale, con caratteristiche particolari che la legge ha voluto identificare nella dimensione finanziaria, nella destinazione di questi fondi sul piano patrimoniale; ciò rappresenta, a nostro avviso, una limitazione nelle formule che la legge si è proposta, che sono quelle della massima sicurezza. Lei, signor presidente, avrà sentito parlare dell'effetto Maxwell e di quanto è accaduto, per cui riteniamo che questo aspetto debba essere attenuato.

In conclusione, desidero soffermarmi su una questione fondamentale: proprio in questi giorni è stata annunciata un'operazione definita di fondo pensione pubblico (comunque, non comprendiamo bene il significato delle espressioni « fondo pensione pubblico » e « fondo pensione privato »). Anche lei, presidente, avrà sentito parlare della collaborazione tra la Banca nazionale del lavoro, l'IMI e l'INPS. Da parte nostra, non abbiamo assolutamente nulla da eccepire e tra l'altro queste due società sono nostri autorevoli soci, perché hanno

compagnie di assicurazioni. Non abbiamo quindi – lo ripeto – nulla da eccepire circa il fatto che due società per azioni decidano di mettersi insieme per fare qualcosa, ma abbiamo delle perplessità sulla funzione che l'INPS può esercitare in tale contesto.

Abbiamo naturalmente il massimo rispetto per il ruolo dell'INPS e riteniamo che tale istituto debba svolgere funzioni molto importanti, come quella di garantire in futuro la quota di ripartizione con il massimo dell'efficienza. Riconosciamo anche che lo stesso istituto ha fatto notevoli passi in avanti dal punto di vista dell'amministrazione. Sappiamo, altresì, che gli ingenti investimenti realizzati sono stati effettuati con denaro pubblico e quindi devono restare come bene di disponibilità pubblica per garantire il servizio cui l'INPS è preposto, non per interferire sulla concorrenza di mercato. In questo tipo di collaborazione l'INPS ammette implicitamente di saltare la prima obiezione avvalendosi della cultura e della finezza finanziaria dei suoi due *partners*; tuttavia il motivo di questa combinazione, salvo naturalmente migliori valutazioni che cercheremo di fare in futuro esaminando concretamente i fatti, sembra essere il potere contrattuale derivante dalla struttura e dalla funzione che l'INPS ha e deve avere nel mercato, il quale, a nostro giudizio, deve essere limitato ai compiti istituzionali stabiliti per legge.

GIUSEPPE CAPO, *Direttore generale dell'Assicredito*. Desidero innanzitutto precisare che l'Assicredito rappresenta sindacalmente quasi tutte le banche, con l'eccezione delle casse di risparmio e premettere che, se mi è consentito, pur rispettando i rigorosi limiti di tempo che il presidente giustamente ci ha posto, amplierò lo spettro delle considerazioni che intendo fare. Ricordo che in Italia il settore del credito, rappresentando circa 350 mila lavoratori, è quello che in termini percentuali, se non assoluti, è più interessato, per lunga tradizione o per sedimentazione di forme previdenziali, alle problematiche della previdenza complementare: oltre l'80 per cento del personale bancario, direttivo e

non, è già al presente coinvolto in formule di previdenza integrativa o complementare. Ricordo che tali formule sono di tipologia diversa: una certa aliquota si riconduce alla soluzione polizza assicurativa, ma sono ben operanti nel settore anche soluzioni del tipo fondi o casse aziendali o interaziendali. Questo per ampliare il panorama e per aver presente che non stiamo parlando soltanto di una problematica squisitamente assicurativa nel senso giuridico del termine, ma anche di altre forme.

Fatta questa premessa credo che debbano essere spese alcune parole (che forse, nel momento in cui si sta discutendo, in questa ed in altre sedi, sulle sorti del sistema previdenziale nel suo complesso, sono di delicato impegno) su cosa pensi il settore anche in termini di interventi sul regime di previdenza obbligatoria, visto che siamo stati convocati per fornire un contributo di pensiero su tutta la problematica e non soltanto sulla previdenza integrativa. Mi permetterò dunque di ricordare velocemente alcune cose. Oggi in Italia il settore del credito – anche altri settori, ma questo più di altri, perlomeno in termini di incidenza percentuale – è gravato da oneri sociali che stanno rendendo estremamente delicato lo scenario della competitività delle nostre banche rispetto alla concorrenza internazionale che è immanente. Ricordiamo per esempio che, a differenza di pressoché tutti gli altri settori produttivi, il settore del credito non riceve i benefici o il sostegno di tutta quella serie di interventi che nei settori dell'industria e del commercio vanno sotto il nome di fiscalizzazione degli oneri sociali. È un fenomeno ormai grave, atteso che la fiscalizzazione degli oneri sociali è stata introdotta in Italia negli anni settanta allo specifico fine di sostenere la concorrenzialità delle imprese italiane esposte alla competizione internazionale. Se forse era vero che negli anni settanta il comparto creditizio non era rilevante esposto alla concorrenza internazionale, oggi sicuramente la situazione è mutata e in termini di oneri sociali – sto parlando dal punto di vista delle spese e

poi tratterò il profilo delle prestazioni – è sfavorita nella dimensione di 5-6 punti percentuali del costo del lavoro. Questo ci pone in una condizione estremamente delicata rispetto alle banche degli altri paesi, innanzitutto quelli della Comunità, che invece non hanno gravami del tipo e della dimensione che mi sono permesso di ricordare.

A titolo di ulteriore esempio ricordo inoltre che, in materia di erogazione alla cassa assegni familiari dell'INPS, rispetto alle prestazioni che la cassa assicura ai dipendenti bancari il rapporto è di oltre cento a uno: mentre le banche versano alla cassa assegni familiari dell'INPS oltre mille miliardi, le prestazioni in termini di assegni familiari ai dipendenti bancari non arrivano a 10 miliardi, il che si traduce in una sorta di tributo improprio, data la dimensione così esasperata della divaricazione fra contributi erogati e prestazioni assicurate.

Abbiamo preparato una breve memoria ed una serie di documenti aggiuntivi che consegneremo agli uffici; mi soffermerò ora su alcuni punti. Siamo estremamente attenti e consapevoli della necessità di assicurare ai bilanci degli enti previdenziali pubblici, ed innanzitutto all'INPS, un equilibrio per il momento tendenziale – speriamo poi più definitivo e concreto – perché riteniamo che il sistema previdenziale pubblico debba continuare ad assolvere anche in futuro una funzione che non è agevolmente fungibile. Per fare questo siamo consapevoli della necessità, di cui si sta discutendo in queste ore, di una serie di interventi fra i quali quello dell'ulteriore elevazione o, per essere più precisi, dell'accelerazione dell'elevazione dell'età pensionabile. Siamo inoltre consci della necessità di intervenire in termini di perequazione in materia di età pensionabile fra il personale di sesso maschile e quello di sesso femminile (per la verità in queste ore se ne parla molto poco, ma il problema esiste), essendo ben consapevoli della necessità di sostenere le finanze dell'INPS. Ci permettiamo altresì di far presente che deve essere sempre chiaro che elevare o accelerare l'elevazione del limite di età

pensionabile porta a conseguenze che non sono di segno positivo in termini di *turn over* e quindi di alimentazione di flussi occupazionali. Questo è vero già per il personale maschile ed è destinato ad esserlo anche per quello femminile; non intendiamo pertanto bloccare la tendenza, ma richiamare l'attenzione sull'esistenza del problema.

Una questione *a latere*, che a nostro avviso va attentamente valutata, è rappresentata dall'intervento, auspicato da varie parti e rispetto al quale non siamo assolutamente contrari, sulle pensioni di anzianità. È vero quanto si dice, e cioè che nello scenario europeo (figuriamoci poi in quello extraeuropeo) questa è un'invenzione pressoché soltanto italiana; tuttavia è ugualmente vero che finora si è trattato di una misura utile a governare le tensioni occupazionali. Crediamo quindi che vada fatta una riflessione in questo senso.

A differenza di pressoché tutti gli altri settori produttivi del paese, quello del credito è sfornito di qualsiasi tipo di strumento del genere di quelli che vanno sotto il nome di ammortizzatori sociali. Vorrei ricordare che nel settore del credito non esistono cassa integrazione guadagni, né mobilità o prepensionamenti con interventi di sostegno da parte dello Stato, esiste soltanto la legge sui licenziamenti collettivi. È un po' poco e, da un certo punto di vista, può essere anche pericoloso. Riteniamo allora che il problema della revisione dell'attuale assetto delle pensioni di anzianità vada considerato con attenzione.

Su un punto, invece, siamo piuttosto fermi e crediamo di recepire in modo coerente le indicazioni provenienti dal dibattito politico e parlamentare. Crediamo cioè che non sia ulteriormente sostenibile, se non per il tempo strettamente necessario ad individuare una soluzione in termini equitativi, la permanenza di due regimi pensionistici diversi per i lavoratori cui si applicano i contratti collettivi cosiddetti del pubblico impiego e per quelli cui si applicano i contratti collettivi dell'impiego privato, poiché in termini sociali il mantenimento di tale dicotomia non sarebbe

agevolmente compreso. Vi sono già segnali espliciti in questo senso e noi riteniamo che si debba continuare su questa strada, caso mai accelerando il processo.

Questo, in termini estremamente sintetici, è quello che pensiamo per quanto riguarda il regime della previdenza obbligatoria.

Per quanto riguarda la previdenza complementare, il professor Longo ha già detto molte cose, sulla maggior parte delle quali sono d'accordo. Ripeto soltanto che, dal nostro punto di vista, occorre tener conto che nel settore del credito vi è una compresenza abbastanza equilibrata di soluzioni assicurative e soluzioni di altro tipo, quindi eventuali interventi a sostegno della previdenza complementare dovrebbero tener conto delle diverse tipologie esistenti e non di una soltanto.

Nel momento in cui abbiamo ricevuto la convocazione della Commissione, abbiamo preparato una serie di argomentazioni, corredate anche da una documentazione, a proposito della *vexata quaestio* del prelievo fiscale del 15 per cento sui fondi pensione, prelievo che, sia pure in zona Cesarini, anzi oltre i tempi supplementari, è stato temporaneamente sospeso (anche se sarebbe stato molto meglio adottare tale decisione una settimana prima). Poiché siamo in presenza di un'ulteriore proroga, che scade all'inizio del prossimo anno, ci permettiamo di sottolineare che questa filosofia di intervento dello Stato dal punto di vista fiscale, come abbiamo già sostenuto in altra sede – e credo in termini convincenti –, non soltanto non consentirà il decollo di forme di previdenza complementare nuove, ma rischia di mettere a mal partito anche alcune, forse molte, forme di previdenza complementare esistenti. In altri termini, lo Stato dovrebbe reperire altrove le risorse per risolvere il gravissimo problema delle entrate fiscali. Infatti, se riconosciamo la necessità di sostenere il sistema pubblico di previdenza con forme efficaci di previdenza complementare, mantenendo un gravame fiscale, soprattutto se delle dimensioni di quello la cui entrata in vigore è stata prorogata a gennaio, certamente non raggiungeremo

l'obiettivo che ci proponiamo. Questo elemento di riflessione si trasferisce quindi al gennaio prossimo, quando sarà necessario affrontare nuovamente l'argomento per arrivare a conclusioni più definitive.

Concludo qui la mia esposizione e sono a disposizione della Commissione per rispondere ad eventuali quesiti.

LORENZO PALLESÌ, *Presidente dell'INA*. Abbiamo predisposto un documento scritto nel quale abbiamo cercato di dare una visione il più possibile unitaria se non di tutti almeno dei più importanti punti che dovrebbero presiedere alla riforma del sistema, documento che lasciamo a disposizione della Commissione.

Per quanto riguarda gli argomenti essenziali, premetto che mi riconosco pienamente nell'esposizione di questa mattina del ministro del Tesoro circa le ragioni del disastro del sistema pensionistico pubblico, ragioni che vanno ascritte – non è male ricordarlo – al mutamento registrato nel 1968 con il passaggio da un regime prima a capitalizzazione e poi a ripartizione, ma comunque vagamente ragguagliato ai contributi, ad uno riferito invece alle retribuzioni. Delle condizioni del sistema pensionistico hanno già parlato in molti, quindi è inutile che mi ci soffermi ancora.

Come ha giustamente affermato il presidente dell'ANIA, se oggi volessimo mantenere invariato il livello di contribuzione, potremmo garantire circa il 62 per cento delle attuali prestazioni, cioè della pensione corrispondente all'80 per cento della retribuzione media degli ultimi 10 anni lavorativi. Non essendo la situazione ulteriormente sostenibile, si impone il ricorso alla previdenza integrativa.

Sul piano generale, lo ripeto, condivido le considerazioni del professor Longo; vorrei attirare l'attenzione della Commissione su due punti specifici relativi alla previdenza integrativa: i gestori dei fondi pensione ed i controlli.

Per quanto riguarda i gestori dei fondi pensione, non si può trascurare che bisogna fare riferimento alla garanzia di solvibilità che essi possono offrire ed alla loro capacità di agire sul mercato finanziario.

Uno dei passaggi centrali del risparmio previdenziale, infatti, è quello di rappresentare una fonte di reddito molto differita nel tempo, a volte anche nell'ordine di decenni, che prenderà la forma di pensione diretta o di reversibilità. Questo è il rischio che corre chi aderisce ad un fondo pensione. Bisogna poi distinguere il momento della formazione del risparmio da quello dell'erogazione della pensione.

Per quanto riguarda la formazione del risparmio, vorrei attirare l'attenzione della Commissione sull'assoluta inopportunità di autorizzare il fondo pensioni gestito dalla stessa società a cui esso si riferisce. In proposito il professor Longo ha richiamato l'esempio Maxwell, che rappresenta un caso tipico. Pensiamo alle imprese italiane, non tanto alle grandi imprese quotate in borsa, quanto alle piccole e medie nelle quali l'opera di convincimento di una famiglia di proprietari nei confronti dei sindacati cogestori del fondo relativamente all'investimento in azioni di quella società, che magari essi potrebbero vendere, avrebbe forti probabilità di avere successo, con le conseguenze, in caso di fallimento dell'impresa, che tutti possono immaginare. Un elemento fondamentale, quindi, a nostro avviso, è che la gestione dei fondi pensione aziendali non sia affidata alla stessa azienda, ma ai soggetti previsti dalle leggi: SIM, banche, compagnie di assicurazione.

Per quel che riguarda, invece, l'erogazione della pensione integrativa, onestamente non vedo altro soggetto che le compagnie di assicurazione. Già la legge lo prevede, ma vi sono tendenze in dottrina e in giurisprudenza che vorrebbero che in taluni casi certi fondi pensione – per essere molto chiari quelli delle banche – provvedessero anche ad erogare la pensione. È un fatto puramente attuariale, assicurativo; se noi ammettessimo il concetto che una banca crea un fondo pensione e al termine della vita lavorativa di un soggetto è lei stessa ad erogargli la pensione, ammetteremo che quella banca esercita l'attività assicurativa senza autorizzazione. Il sistema che noi vogliamo, invece, è quello peraltro già previsto dalla legge: alla fine

del periodo di accumulazione, il versamento in un premio unico, in una rendita vitalizia ad una compagnia di assicurazione, la quale garantisce – cioè si assume la responsabilità contrattuale nei confronti del lavoratore – la prestazione che gli promette all'inizio del rapporto.

Connessa ed egualmente importante è la questione del controllo. La legge prevede l'istituzione di un altro – stavo per dire l'ennesimo – organismo pubblico di controllo sui fondi pensione: una commissione presso il Ministero del lavoro. Pensiamo, onestamente, che questo sia un errore. I fondi pensione sono un'attività finanziaria e assicurativa. Esiste un'autorità di controllo del settore finanziario e bancario, esiste un'autorità di controllo del settore assicurativo: ciascuna delle due ha un'esperienza ed i mezzi tecnici per provvedere a tale controllo.

Ritengo che sarebbe giusto lasciare alla commissione solo il momento autorizzativo del fondo pensione dell'impresa e non anche la vigilanza sulla sua gestione (peraltro quest'ultima potrebbe farla benissimo anche il Ministero del lavoro, senza bisogno di una commissione, ma questo non spetta a me deciderlo), dividendo la fase autorizzativa da quella della vigilanza e del controllo sulla gestione. Diversamente, presidente ed onorevoli deputati, si raggiungerebbe uno stadio di suprema confusione.

Il mondo assicurativo è regolato nei suoi investimenti dalla legge n. 742 del 1986 e dai provvedimenti che il ministro dell'industria a volte emana in esecuzione. Quindi si potrebbe verificare che il fondo pensione di un'industria qualunque gestito da una SIM risultasse soggetto alle norme sugli investimenti emanati da tale autorità. Quando tale fondo gestione decidesse di farsi gestire da una compagnia di assicurazione, andrebbe soggetto ad altre norme relative agli investimenti.

Certamente – credo che qualche mio autorevole collega parlerà dell'argomento più diffusamente – è fondamentale l'aspetto della fiscalità. Vorrei essere chiaro: il settore assicurativo non rivendica parti-

colari agevolazioni ma semplicemente una perequazione della tassazione di tutte le attività finanziarie.

Il punto fondamentale per far funzionare i fondi pensione è il TFR: è stato detto da tutti e lo ripetiamo ancora. Signor presidente, mi concede un minuto per raccontare, specialmente ai più giovani membri di questa Commissione, un piccolo episodio? L'idea è del Governo Mussolini. Nel 1942 gli esperti dissero che le pensioni, così come erano configurate, non erano sufficienti (c'era la guerra e l'inflazione) e fu emanata una legge che obbligava tutto il settore industriale italiano a versare ogni anno l'importo delle indennità di anzianità all'Istituto nazionale delle assicurazioni, il quale lo avrebbe investito in una polizza a capitalizzazione e l'avrebbe poi restituito al lavoratore alla fine del periodo.

L'entrata in vigore di quella legge fu sospesa per legge, perché eravamo in guerra. E fu sospesa continuamente per legge per tutti gli anni: una volta se ne dimenticarono ed il mio predecessore, che è presente in quest'aula, il professor Longo, fu incriminato dalla Procura di Roma (o stette per esserlo) per omissione di atti di ufficio, perché non aveva perseguito le imprese. Anche sull'onda di tale episodio l'indennità di anzianità fu tramutata nell'attuale TFR.

Allora, il TFR va usato: di fronte a questa crisi non vi è altro modo, la legge già lo prevede, ma non ha funzionato perché per i nuovi assunti le imprese devono accantonare nel fondo pensione l'intera quota del TFR. Vi sono imprese che oggi lo deducono dai propri costi, ma non lo pagano: ne usano i vantaggi finanziari. In questo caso godrebbero dello stesso tipo di deducibilità, ma avrebbero comunque un'uscita. Tralascio altri dettagli (che tali non sono), come l'imposta patrimoniale sui fondi pensione o la famigerata imposta del 15 per cento, che è stata testé citata. Anche questo mi pare veramente assurdo dal punto di vista concettuale.

La via, a mio avviso – non so se i colleghi siano d'accordo – è quella di imporre l'utilizzo obbligatorio di una quota del TFR. Che poi questa debba

essere più bassa dell'intero monte del TFR annuale, fermo restando il passato, sia dei lavoratori in essere sia dei nuovi, o debba riguardare l'intero importo dei soli nuovi, non toccando i vecchi, è questione di merito sulla quale deciderà il Parlamento. L'importante è l'obbligatorietà di una soglia minima, altrimenti i fondi pensione non decolleranno.

Mi si consenta un'ultima considerazione, che non è strettamente assicurativa. Se questo avverrà, i fondi pensione decolleranno. Ma dove investiranno il loro denaro? Nell'attuale sistema di tassazione delle attività finanziarie italiane, vi è un'evidente *favor* nei confronti dei titoli pubblici. Mi riferisco alla storia del deficit pubblico. Se non si interviene a tale riguardo, perequando le attività finanziarie – dal conto corrente al fondo di investimento, dall'azione all'obbligazione, che hanno ritenute d'acconto e deducibilità diverse (un bailamme incredibile!) –, avremo ottenuto lo scopo di destinare una quota del TFR, che oggi finanzia l'impresa, l'attività produttiva, al finanziamento del debito pubblico, ciò che non credo sia nelle intenzioni del Parlamento. Qualora lo fosse, bisognerebbe sapere quali ne saranno le conseguenze.

Quindi, come dicevo, i due provvedimenti vanno accoppiati: è necessario procedere ad una perequazione – in qualunque modo, non chiediamo agevolazioni particolari – coordinata e logica della tassazione delle attività finanziarie.

Presidente, troverà tutto quanto ho detto esplicitato diffusamente nell'appunto che le lascio.

ALFONSO DESIATA, *Presidente dell'Alleanza Assicurazioni*. Secondo il canovaccio che abbiamo concordato con il professor Longo ed il presidente Pallesi, a me spetta solo fare un'integrazione.

Il presidente Pallesi mi tira per i capelli: dico semplicemente, avendo un po' di esperienza internazionale, che il problema che affrontiamo oggi è internazionale. Tutti i sistemi di previdenza pubblici

del mondo occidentale sono in una grossa crisi, per un fatto demografico e per un fatto economico.

Un altro punto fondamentale che mi pare valga la pena di richiamare è un assioma del mondo anglosassone, secondo il quale non vi è Stato sociale senza un'adeguata fiscalità. Voglio cioè allontanare da questo tavolo l'idea che si possano recuperare entrate dal sistema previdenziale, perché si tratta di una contraddizione.

Resta il fatto che vanno sottolineate – lo diceva Pallesi – tre punte di abnormità che il sistema italiano presenta rispetto a tutti gli altri. Ho fatto alcuni piccoli conteggi, che mi piace riferire alla Commissione e a lei, presidente.

Se concentrassimo tutto l'aspetto abnorme dello squilibrio, tenendo fermo nei prossimi trent'anni un rapporto pensionistico sul PIL all'attuale 12 per cento, dovremmo aumentare – come variazione di tutto l'equilibrio concentrato in un unico punto – l'età pensionabile di undici, se non di dodici anni, portandola da 65 a 76 anni.

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. Oggi non siamo a 65 anni!

ALFONSO DESIATA, *Presidente dell'Alleanza Assicurazioni*. Ciò per evitare che dato rapporto passi al 23-24 per cento.

Secondo punto: concentrando le variazioni, l'aliquota di equilibrio dovrebbe arrivare al 42-43 per cento dell'attuale salario (ciò che è un'altra assurdità).

Un'ulteriore variante che si può prendere è che quel 2 per cento per 40 anni, che dà l'80 per cento, dovrebbe essere ridotto all'1 per cento, quindi al 40 per cento.

Da tutti questi discorsi si capisce che bisognerà ritoccare diversi punti e che la previdenza pubblica dovrà lasciare un po' di spazio alla previdenza cosiddetta contrattuale, senza togliere niente alla solidarietà insita in essa. Per quanto ci riguarda ci sono due strade: una attiene alla previdenza integrativa di azienda e categoriale, l'altra a quella individuale.

Quindi lo Stato ha un'area da privilegiare: quella del momento di costituzione della previdenza, comunque essa sia fatta (non ha importanza).

Vorrei esporre un punto matematico molto semplice, presidente. La curva rettangolare della sopravvivenza è passata, negli ultimi cinquant'anni, dai 72-73 anni circa agli 82-83 anni. Questo è un fatto di portata generale. Chi oggi va in pensione a 65 anni ha la certezza di godere la pensione almeno per 17 anni. I conti matematici dimostrano che, per avere un reddito adeguato collegato agli ultimi 5-10 anni, si deve risparmiare, per quarant'anni, circa il 20 per cento del proprio reddito destinandolo a tale finalità.

In tutti gli Stati si cerca di creare un regime di favore per la costituzione della previdenza; quindi, la previdenza integrativa, aziendale o di categoria, deve necessariamente prevedere un regime di favore. È contraddittorio, per esempio, pensare di chiedere al datore di lavoro una tassa di solidarietà pari al 10 per cento; evidentemente, così facendo non decolla niente, perchè si tratta pur sempre di un aspetto volontaristico. Visto che dobbiamo parlare non di capitali costituiti ma di pensioni integrative aziendali, che integrano quelle pubbliche, è necessario facilitare quello che noi chiamiamo brutalmente, in termini aziendali, vitalizio (vita natural durante, noi diciamo). Dal fondo pensione, che non è poi un capitale assicurato maturato, deve nascere una pensione integrativa. La legge parla del 50 per cento di diritto maturato; noi suggeriamo di ridurre tale percentuale al 20-25 per cento. Nei paesi anglosassoni non si può incassare il capitale maturato né la pensione integrativa in misura superiore al 32 per cento, mentre in Italia si è arrivati al 50 per cento. Ciò significa snaturare tutto il sistema, soprattutto in presenza di una riduzione del sistema pubblico.

Noi sosteniamo che, se il fondo pensione dovrà versare un premio unico presso una compagnia di assicurazione per garantire un vitalizio, occorrerà evidentemente ritoccare anche la legislazione che riguarda il sistema privato di pensione in-

tegrativa, libera e individuale. Sappiamo che l'Italia è rimasto l'unico paese dell'Europa e della CEE che applica una tassazione di entrata, nelle polizze individuali, pari al 2,50 per cento. Noi riteniamo che sarebbe assurdo, nel costituire un regime di favore, far pagare una tassazione del 2,50 per cento. È evidente che, se essa viene meno nel caso di una polizza individuale per costituire una pensione integrativa individuale vita natural durante, deve venir meno anche se si integrano questi due pilastri con una pensione costituita volontariamente. Noi sosteniamo, ripeto, che per le due ragioni indicate la tassazione del 2,50 per cento vada abolita.

In secondo luogo (siamo molto più severi con noi stessi), riteniamo che l'atto individuale assicurativo, oggi considerato tale per una durata di cinque anni, dovrebbe caratterizzarsi maggiormente come atto previdenziale. Il regime agevolativo per le polizze individuali, quindi, va riconosciuto per una durata non inferiore a dieci anni. In questo consiste la severità e la caratterizzazione del sistema.

Vi è poi un ultimo punto. Il vitalizio che noi paghiamo diventa materia imponibile per il 60 per cento del totale. Il legislatore dell'epoca ritenne che la materia di capitalizzazione che viene ad accumularsi durante il periodo di cumulo nelle compagnie di assicurazione fosse pari al 60 per cento. Noi dimostrammo al ministro dell'epoca, senatore Visentini, che quella percentuale non era corretta e che era vero esattamente il contrario: la quota di interesse che si accumula su una polizza di dieci, venti o venticinque anni è solo e soltanto del 40 per cento. La materia imponibile, quindi, è pari al 40 e non al 60 per cento; se fosse del 60 per cento, si andrebbe a colpire una restituzione di capitale. È principio del nostro sistema fiscale che non si colpisce il capitale, né nel momento del versamento né all'atto della restituzione.

Chiediamo sommessamente a questa Commissione di poter rivedere il regime delle pensioni private individuali vitalizie che noi paghiamo ai nostri assicurati, in modo che la materia imponibile non sia

pari al 60 ma al 40 per cento. Sono a vostra disposizione per dimostrare, sulla base dei calcoli attuariali, che la materia imponibile corretta è appunto quella del 40 per cento.

GIULIO BASEGGIO, *Amministratore delegato della RAS*. Intervengo telegraficamente, perchè a me spetta solo il compito di integrare quanto è già stato detto dai rappresentanti delle assicurazioni.

Vorrei richiamare l'attenzione sul punto relativo alla gestione. Si è detto che i fondi hanno due fasi, la prima di accumulazione dei contributi versati e la seconda di erogazione delle prestazioni. Quest'ultima è di carattere assicurativo perchè è legata alla vita umana; vi è poi la parte finanziaria, che è legata alla gestione dei contributi via via accumulati.

Richiamo l'attenzione sul testo attuale della legge e sui seguenti punti. In primo luogo, ci si sofferma sui criteri di rendicontazione; io mi soffermerei soprattutto sui criteri di valutazione delle attività costituenti il fondo, perchè la prestazione che il dipendente, o comunque l'aderente al fondo, riceverà dal momento della cessazione del suo rapporto di lavoro o della sua attività lavorativa fino a quando rimarrà in vita è legata alla valutazione della *pro quota* del patrimonio che gli compete in quel momento. Quindi, i criteri di valutazione dei patrimoni devono essere trasparenti, di mercato, e non devono danneggiare né chi esce né chi entra.

Sotto questo profilo, è dunque necessaria una assoluta neutralità. Non devono esservi, a nostro avviso, limitazioni particolari ai criteri di gestione del fondo, se non quelle generali che consistono nel limitare il rischio e nell'evitare operazioni altamente speculative, tali da mettere a repentaglio l'esistenza stessa del fondo. Ma, nell'ambito di tali criteri, dovrebbe essere lasciata ai gestori la piena libertà di compiere le scelte. In occasione di diversi dibattiti si è sentito parlare dell'ipotesi di costringere i fondi ad effettuare investimenti aventi natura sociale, per cui le ingenti masse finanziarie potrebbero essere utilizzate per finanziare l'opera A, B o C. Il

finanziamento di queste opere può avvenire solo sul mercato e i fondi devono essere liberi di investire o disinvestire in qualunque momento; non possono essere sottoposti ad obblighi di questo genere, altrimenti, fatalmente, i fondi diverrebbero a capitalizzazione e a ripartizione. Intendo dire che chi ha diritto di godere la prestazione, vista l'immobilizzazione e la non liquidabilità degli investimenti, deve avvalersi sulle quote residue. Ciò sarebbe estremamente negativo.

L'ultimo punto che intendo affrontare riguarda le azioni di società immobiliari. Si dettano tante norme sugli investimenti finanziari, ma non sembra che vi siano limitazioni o criteri per scegliere gli investimenti in azioni di società immobiliari. Questo è, a mio avviso, un discorso estremamente delicato, perché la valutazione e la relativa trasparenza sono, ripeto, essenziali. Investire in una società immobiliare vuol dire investire in attività tendenzialmente non liquide, non facilmente liquidabili, in misura maggiore quanto più ampie sono le dimensioni della società. Poiché tali attività devono essere valutate giorno per giorno, mese per mese in funzione dei contributi versati e delle prestazioni da erogare, la mancanza di chiarezza sul modo in cui si intende disciplinare questo tipo di investimento nell'ambito dei fondi pensione può determinare, alla lunga, distorsioni.

ACHILLE PERLINO, *Direttore generale della Fideuram Vita*. Signor presidente, fornirò solo qualche spunto di riflessione, poiché le cose più importanti sono state già dette.

Farei anzitutto riferimento alla funzione della previdenza integrativa, sia aziendale sia individuale, come strumento per consentire all'individuo, quando questa cessa l'attività lavorativa, di disporre di un livello di reddito il più possibile vicino a quello di cui disponeva mentre lavorava. In questo ambito, farei riferimento soprattutto alla previdenza individuale, alla quale va dato ampio spazio, anche perché le aziende, a causa degli oneri che attualmente debbono sopportare, non possono

contribuire ulteriormente alla previdenza. Lo potranno fare per una certa parte (si è parlato del TFR), ma occorre sin d'ora ribadire che bisogna dare un certo spazio alla previdenza individuale.

Il dottor Desiata ha parlato del prolungamento della vita media e, in particolare, della cosiddetta « vita residua » delle persone anziane. Si tratta di un tema importante; bisogna infatti evitare di dare caratterizzazioni alla previdenza integrativa, affinché il problema sia effettivamente risolto.

L'uscita in capitale, attualmente prevista dal decreto legislativo n. 124 del 1993 (50 per cento capitale, 50 per cento rendita) a mio avviso non è prudente. Ribadisco al riguardo quanto è stato già affermato, cioè la necessità di prevedere un maggior peso della rendita vitalizia perché in tal modo si evita che l'individuo possa rappresentare un problema per la collettività.

Infatti, chi percepisce un capitale (mi riferisco a casi concreti, che possiamo verificare quotidianamente) può anche consumarlo molto più rapidamente; la nostra incognita è però rappresentata dal fatto che non sapremo quanta « vita residua » vivremo dopo aver raggiunto una certa età. Può esservi chi consuma tale capitale troppo rapidamente.

La soluzione rendita, che a mio avviso dovrebbe avere la prevalenza in questo progetto di riforma, esclude questo pericolo. Si tratta di un pericolo per il singolo ma anche per la collettività, giacché il peso della persona che non dispone di mezzi sufficienti alla fine ricade sullo Stato.

Io dividerei il cosiddetto periodo di vita residua in due parti: considererei anzitutto la vita delle persone fino a 75 anni, che rappresenta un'età mediamente raggiunta in modo abbastanza normale, poi la vita oltre i 75 anni. In futuro saranno molte di più le persone che supereranno quest'età. Oltre tale limite, pur non essendo un medico posso affermare che si verifica un certo decadimento fisico e psichico molto più rapido che non negli anni precedenti. Mi riferisco, in particolare, ai problemi connessi alla dipendenza, cioè alla perdita

di autonomia: si tratta di temi molto importanti, peraltro già affrontati nel resto d'Europa. Al riguardo, è necessario individuare prestazioni di rendita, altrimenti ci troveremo a dover risolvere grossi problemi gravanti sulle persone molto anziane.

In tema di previdenza aziendale, occorre tener presente il principio di libertà. È stato fatto riferimento alle polizze collettive; trovo dispendiosa, non economica, la costituzione di piccoli fondi da parte di piccole imprese, le quali possono trovare un utile strumento d'azione nella polizza collettiva. Beninteso, a condizione che quest'ultima replichi le caratteristiche che la legge vorrà conferire alla previdenza integrativa, che occorre rispettare. Dove si può economizzare e dove il contributo può arrivare più rapidamente all'investitore va senza dubbio concessa libertà d'azione. Questi erano i temi che mi premeva sottolineare.

GIUSEPPE BUORO, *Direttore centrale delle Assicurazioni Generali*. Signor presidente, desidero fare due sole puntualizzazioni, poiché i colleghi che mi hanno preceduto hanno ben sviscerato la materia in esame.

Tornerei a parlare della possibilità dei cosiddetti riscatti « nel durante ». L'articolo 1 della legge citata fa espressamente riferimento all'erogazione di trattamenti pensionistici complementari, ma non fa alcun cenno alla costituzione di capitale. A nostro avviso, tale costituzione non significa altro che ricostruire, in forme ancor più agevolate, nuove tipologie di TFR.

Poiché la medesima legge prevede che chi rassegna le dimissioni anche un giorno prima dell'andata in quiescenza può ritirare il capitale, appare evidente una distorsione: l'utilizzo generalizzato (o di una certa parte di popolazione) di capitale immediato può portare, in assenza di una copertura così ampia come attualmente è quella di tipo pubblico, a forme di povertà diffusa, determinando ulteriormente il trasferimento a carico della collettività del peso di gente che ha speso il proprio capitale. Questo è un primo aspetto che

deve essere considerato durante la costituzione di queste forme di trattamento pensionistico.

L'attuale normativa prevede fondi « chiusi » e fondi « aperti ». Dove si fa riferimento a questi ultimi è di difficile comprensione se i lavoratori autonomi possano aderirvi anche in presenza di un fondo di categoria. Riteniamo che soprattutto i lavoratori autonomi, ma anche le piccole società e le piccole imprese, possano aderire a fondi aperti in perfetta libertà.

PRESIDENTE. Conclusi gli interventi, passiamo alle domande.

MICHELE CACCAVALE. Signor Presidente, l'indicazione, anzi l'augurio prospettato dal professor Longo all'inizio del suo intervento, allorché auspicava un sistema che prevedesse contestualmente una previdenza obbligatoria, una previdenza complementare integrativa aziendale ed una individuale, mi è sembrato onestamente una provocazione. Successivamente ho invece capito che poteva avere un'attuazione pratica ed immediata, con grande soddisfazione da parte di molti, proprio quando il dottor Capo ha pronunciato il suo intervento, riferendo che gran parte del personale bancario (l'80 per cento) è interessato alla previdenza integrativa.

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARIO MASINI**

MICHELE CACCAVALE. Egli ha usato il termine « coinvolto », io mi permetto di dire « forzatamente coinvolto », giacché gran parte del personale non gradisce di partecipare obbligatoriamente, in virtù di una norma contrattuale, a fondi di previdenza integrativa che rendono poco. Qualcuno sembra anche gestito con scarso vantaggio dei partecipanti.

Comunque sarebbe ottimale: si partecipa al fondo con un 2 per cento a carico del dipendente, mentre il rimanente 2 per cento grava sull'azienda. Si potrebbe così

completare il quadro auspicato dal professor Longo: una pensione integrativa aziendale con una parte di competenza aziendale (ripeto, pari al 2 per cento) ed una parte (di uguale importo) a carico del dipendente con una « previdenza propria », che è possibile scegliere. Ciò con grande soddisfazione anche dell'avvocato Pallesi.

Se si dice che la banca che eroga oggi la pensione maturata attraverso i fondi pensionistici svolge una funzione assicurativa senza autorizzazione, bisogna riconoscere che in questo modo si mettono in linea anche le banche, che così non gestirebbero più direttamente i fondi pensionistici.

La domanda che desidero porre al dottor Capo è la seguente. Siamo in fase di rinnovo del contratto del personale bancario (auspico che non si arrivi agli scioperi minacciati e che si riprendano le trattative): sarebbe possibile abrogare una norma contrattuale, quella che prevede l'obbligatorietà, da parte dei dipendenti bancari, di aderire a questi fondi pensionistici integrativi, ed attuare il progetto auspicato dal professor Longo ?

GIUSEPPE CAPO, Direttore generale dell'Assicredito. È chiaro che anche noi auspichiamo la ripresa delle trattative; poiché però i contratti, come i matrimoni, si fanno in due, staremo a vedere cosa accadrà. Risponderò alla sua domanda premettendo alla risposta una precisazione. Come credo sappiano molti, non siamo in presenza, salvo eccezioni, di fondi pensionistici gestiti direttamente dalle banche, ma di soggetti autonomi (aziendali o interaziendali) che operano ben distintamente rispetto ad una banca società per azioni, che invece gestisce il credito.

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MARCO SARTORI**

GIUSEPPE CAPO, Direttore generale dell'Assicredito. Questa è una condizione largamente diffusa, anche se vi erano situa-

zioni preesistenti, in particolare afferenti agli *ex* istituti pubblici che si stanno velocemente riconvertendo, se non lo hanno già fatto, alla soluzione del fondo cassa autonoma, in molti casi con una presenza significativa o addirittura determinante di rappresentanti dei lavoratori nella gestione delle casse o dei fondi.

Non mi sembra, per la verità, che vi sia una obbligatorietà nel senso perentorio del termine, da parte del singolo lavoratore, a partecipare o ad essere coinvolto nell'attività delle forme integrative.

Devo dire che l'argomento è presente nelle piattaforme rivendicative dei sindacati ma, almeno al momento, non costituisce ancora il cuore della trattativa. Può darsi che lo sarà quando potremo riprendere il negoziato, ma francamente non vi è un'attenzione così esasperata da parte del sindacato sul tema della previdenza complementare, probabilmente perché – come lei stesso ha ricordato – in presenza di una situazione che vede più dell'80 per cento del personale cointeressato non è questo l'argomento centrale. Devo dire però che nel dialogo col sindacato, che rappresenta per sua natura interessi di tipo collettivo o solidaristico, ci sarebbe difficile proporre soluzioni che si muovono verso una parcellizzazione o atomizzazione...

PRESIDENTE. L'argomento di cui sta trattando è un po' fuori tema anche se è stato introdotto dall'onorevole Caccavale. Mi sono permesso di interromperla per consentire ad alcuni colleghi di porre alcuni quesiti prima di concludere la seduta.

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. Desidero rivolgere al professor Longo, il quale polemicamente non mi risponderà, una domanda che, essendo la stessa da anni, non credo che oggi possa avere una risposta illuminante. Non avrei voluto intervenire oggi, perché i nostri incontri si sono sempre realizzati in una posizione dialettica, mentre oggi mi trovo in una posizione *super partes*, però il professor Longo ha fatto una considerazione sulla quale mi risulta difficile non inter-

venire. Non so – come non sa il professor Longo – a che punto sia il binomio pubblico-privato sulla gestione della previdenza complementare, però, proprio come parlamentare dello Stato italiano, ho l'obbligo di precisare che la legge consente agli enti pubblici gestori di previdenza obbligatoria di costituire accordi per gestire, in regime di concorrenza – questo è chiaro – e quindi non come gestori di forme di previdenza obbligatoria, fondi pensionistici integrativi. Credo che nessuno meglio dell'INPS possa candidarsi in questo campo ad una gestione collettiva con *partners* privati che sappiano come investire (l'INPS non sa farlo e credo non voglia imparare). Ritengo che in questo connubio esso possa portare non solo la propria competenza ma anche la propria struttura. A ciò mi è stato obiettato che forse proprio per questa struttura non sarebbero garantite le condizioni di concorrenza. Allora vorrei chiedere al professor Longo: l'INPS non potrebbe salire sul *ring* perché, essendo fuoriclasse, creerebbe condizioni di troppo favore? Ma esse andrebbero solo a vantaggio di chi usufruisce dei fondi pensione! Quindi, sono dell'idea che, poiché la legge lo prevede, l'INPS possa candidarsi, in regime di libera concorrenza, alla gestione dei fondi pensione.

ANTONIO LONGO, Presidente dell'ANIA. Onorevole Calabretta, la ringrazio per aver ricordato che da molti anni sono in ottime relazioni con i presidenti dell'INPS. Ritengo che l'Istituto abbia fatto passi da gigante; ciò non toglie che proprio quanto lei ha detto crea in me sospetti su questa operazione, perché se l'INPS deve essere *partner*, come la legge prevede – sempre considerando che l'antitrust valuti l'operazione –, deve avere tutti gli elementi per effettuarla. In questo caso, invece, dal punto di vista finanziario, si collega con dei *partners*, per cui quella che vuole esercitare è una funzione parziale, quella cioè che noi sospettiamo non essere compatibile con l'attività concorrenziale e che coinvolge i rapporti che l'INPS giustamente intrattiene per fini pubblici. Lei è

parlamentare della Repubblica, per cui in questo momento non siamo più sullo stesso piano, ma mi consenta ugualmente di farle presente che seppure l'INPS può praticare condizioni particolarmente vantaggiose, gli investimenti sono stati ottenuti per fini pubblici, con denaro pubblico e quindi non possono essere adoperati per modificare i rapporti di concorrenza che vi sono nel mercato.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti e mi scuso perché a causa di un contrat-

tempo dobbiamo concludere quest'audizione. Eventualmente potremo ampliare il discorso in una prossima occasione.

La seduta termina alle 18,05.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 22,20.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO