

# SEDUTA DI GIOVEDÌ 15 DICEMBRE 1994

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARCO FABIO SARTORI

**La seduta comincia alle 15,30.**

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

## **Esame della proposta di documento conclusivo.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'esame della proposta di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla situazione e sulle prospettive del sistema previdenziale.

I colleghi sono chiamati ad esaminare una prima bozza di documento che ho predisposto con la collaborazione degli uffici, al fine di giungere alla stesura finale.

Il gruppo progressisti-federativo ha formulato alcune osservazioni, cui si aggiungono quelle preannunciate oralmente dai gruppi di alleanza nazionale-MSI, della lega nord, di rifondazione comunista-progressisti e del partito popolare italiano.

Do la parola ai colleghi al fine di pervenire ad una migliore razionalizzazione del nostro lavoro.

**MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA.** Esprimo un giudizio sostanzialmente favorevole sulla proposta di documento conclusivo. So che rispetto al punto 1 si vorrebbe introdurre il discorso della separazione tra assistenza e previdenza. Credo che una rettifica in tale senso sarebbe facilmente operabile, in quanto basterebbe dire: « Al preoccupante dato finanziario... così restando la situazione, senza operare una distinzione tra assistenza e previdenza... ».

Nell'ambito dell'ufficio di presidenza l'onorevole Sartori, con riferimento al punto 1 della proposta di documento,

aveva prospettato due formulazioni alternative. La prima è del seguente tenore: « Il sistema sembra pertanto avviato – anche in conseguenza del gravame di spesa per prestazioni assistenziali, ammortizzatori sociali ed altri oneri impropri – verso un *gap* di autofinanziamento tale che, in assenza di interventi, l'aliquota di equilibrio (la percentuale di contribuzione necessaria per pareggiare le prestazioni), viene preventivata attestarsi nel 2010 a circa il 40 per cento ». La seconda formulazione è la seguente: « Il sistema sembra pertanto avviato – anche in conseguenza del gravame di spesa per prestazioni assistenziali, ammortizzatori sociali ed altri oneri impropri – verso un *gap* di autofinanziamento tale che, in assenza di interventi, l'aliquota di equilibrio (la percentuale di contribuzione necessaria per pareggiare le prestazioni), attualmente del 42,9 per cento e superiore di circa 10 punti alla effettiva aliquota contributiva, con le restrizioni operate con il citato decreto legislativo n. 502 del 1993, viene preventivata attestarsi nel 2010 a circa il 40 per cento ». Delle due formulazioni preferirei, come ho già detto in precedenza, la seconda qualora venisse meglio specificata...

**PRESIDENTE.** Onorevole Calabretta, le ricordo che non solo il punto 1, ma l'intera proposta di documento è oggetto di questa discussione; una parte di quanto sta proponendo è già inserita nel punto 3.

**MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA.** Si può decidere dove inserire la distinzione tra assistenza e previdenza, non è questo il problema. Mi sembrava che si volesse introdurre questo aspetto al

punto 1 in quanto la criticità del sistema viene determinata anche dal fatto che non si è provveduto alla separazione tra assistenza e previdenza. Forse si potrebbe accennare alla questione nel punto 1 per poi dire che questa viene meglio esplicitata al punto 3. Basterebbe un inciso per dire che il preoccupante dato finanziario è determinato anche da questo; al successivo punto 3 poi si spiegherebbe il significato di questa separazione.

**ROBERTO BERNARDELLI.** Il gruppo della lega nord considera questa proposta di documento conclusivo sufficientemente esaustiva rispetto a quanto si è appreso nel corso delle audizioni svolte da questa Commissione nell'ambito dell'indagine conoscitiva.

Con riferimento al punto 1, si potrebbe specificare in termini percentuali la misura in cui la spesa assistenziale incide sulla globalità delle spese sostenute dagli enti di previdenza. Questa diversificazione probabilmente consentirebbe una maggiore chiarezza rispetto a questo tipo di problematiche.

Mi sembra comunque che tutti i punti di questo documento rappresentino una radiografia ben fatta dello stato attuale delle cose e diano alcune indicazioni che ci vedono concordi; tra queste sicuramente la separazione del momento assistenziale da quello previdenziale, anche se, come è affermato nel documento, ciò non comporta alcuna modifica sotto il profilo dei costi a carico dello Stato.

Altre indicazioni estremamente interessanti riguardano quella che nel futuro potrebbe essere una forma di previdenza articolata in una componente pubblica connessa alle previsioni della nostra Costituzione e quindi caratterizzata da determinate garanzie e in una componente di carattere privatistico, che in qualche misura potrebbe integrare e ricapitalizzare i versamenti fatti dai lavoratori.

Il nostro gruppo considera quindi esaustiva la proposta di documento con le puntualizzazioni che riteniamo necessarie rispetto al punto 1.

**GIANFRANCO RASTRELLI.** A me sembra che la proposta di documento conclusivo rappresenti un utile contributo. È stato compiuto uno sforzo notevole per sintetizzare le conclusioni dell'indagine, che peraltro è stata molto approfondita; sono stati svolti molti interventi, per cui era particolarmente difficile giungere ad una sintesi e in tal senso apprezzo la proposta presentata.

**PRESIDENTE.** Bisogna darne atto agli uffici che hanno svolto un ottimo lavoro.

**GIANFRANCO RASTRELLI.** Ne do loro atto molto volentieri, perché non era facile, in presenza di centinaia di pagine di resoconto stenografico, ricavare una conclusione. Nella convinzione che il documento possa essere ulteriormente migliorato, abbiamo avanzato alcune proposte emendative. Innanzitutto la proposta di modifica del punto 1 esposta dal presidente va incontro a ciò che abbiamo sollecitato, ma non risolve un aspetto che ci pare importante: quando si sintetizza la situazione del fabbisogno finanziario dell'INPS non si distingue tra il rimborso di prestazioni assistenziali e quant'altro sia stato fatto per conto dello Stato da parte dell'INPS. La mancanza di tale precisazione può falsare...

**PRESIDENTE.** È prevista al punto 3.

**GIANFRANCO RASTRELLI.** Sì, però, dal momento che il punto 1 è quello che sintetizza la situazione...

**PRESIDENTE.** Possiamo trasferirla al punto 1. Ricordo comunque che stiamo esaminando il documento nella sua globalità e non soltanto il punto 1.

**GIANFRANCO RASTRELLI.** Non mi sfugge che successivamente vi sia quella precisazione, tuttavia il punto 1 rappresenta la fotografia sintetica della situazione, una specie di premessa: pertanto, o si eliminano le cifre e si parla genericamente di fabbisogno, rinviando ad un punto successivo la differenziazione di

questo fabbisogno, oppure ciò va precisato in sintesi anche all'inizio.

**PRESIDENTE.** Secondo me tutti i punti elencati sono più che validi ed importanti però, tutto sommato, per maggiore chiarezza, si potrebbe inserire al secondo punto ciò che attualmente è al terzo.

**GIANFRANCO RASTRELLI.** Per quanto riguarda il punto 2, laddove si fanno i paragoni con la media europea, non si rende giustizia ad altri fattori, che riguardano altri istituti di carattere sociale e altri trasferimenti alla persona e alla famiglia, che avvengono in paesi di *welfare state* più avanzato del nostro, dove tuttavia la spesa previdenziale è leggermente inferiore alla nostra. Abbiamo pertanto presentato in proposito una proposta molto sintetica che, per brevità, non richiederò.

Al punto 3, dove si parla di separazione tra previdenza ed assistenza, si inserisce drasticamente l'integrazione al minimo nel settore dell'assistenza: ciò in futuro potrà anche andare bene, ma attualmente l'istituto, dal punto di vista giuridico e legislativo, ha carattere previdenziale e non assistenziale. In questo modo diamo l'impressione di voler subito operare una scelta in questa direzione, che a me personalmente o al mio gruppo può andare anche bene; tuttavia, per non entrare nei particolari, sarebbe opportuno eliminare l'indicazione che collega il trattamento minimo alle prestazioni assistenziali. Proponiamo altresì di inserire, sempre al punto 3, quando si parla di spesa assistenziale, il seguente periodo: « In ogni caso è necessario predisporre un intervento di riforma dell'assistenza che si coordini con la riforma del sistema previdenziale ». Mi pare che ciò sia abbastanza funzionale a tutto il documento.

Quanto al punto 5, notiamo una certa confusione nel secondo periodo, per cui proponiamo di eliminare la seguente frase: « E bisogna pertanto operare sull'entità della spesa », introducendo invece la seguente: « È opportuno pertanto realizzare un efficace recupero dell'evasione contri-

butiva presente nel nostro paese ». Se ci si riferisce soltanto all'entità della spesa, non è detto che si debba intervenire verso la sua riduzione; si può anche fare ciò, ma si possono anche aumentare le entrate.

**PRESIDENTE.** Onorevole Rastrelli, questa è però una valutazione di carattere politico, perché affermare che bisogna aumentare le entrate recuperando l'evasione contributiva significa innanzitutto dire che vi è l'evasione contributiva ed in secondo luogo che quella è l'unica strada per aumentare le entrate. Si tratta dunque di una valutazione piuttosto difficoltosa.

**GIANFRANCO RASTRELLI.** Capisco l'osservazione.

**PRESIDENTE.** Propongo di terminare la frase con la parola « aumentabile ».

**GIANFRANCO RASTRELLI.** Credo che la questione possa essere risolta in questo senso.

Nel terzo periodo del punto 5 si dice che il sistema dovrebbe basarsi su tre pilastri, il sistema obbligatorio, i fondi integrativi e l'assicurazione privata: proponiamo di sopprimere il terzo punto perché l'assicurazione privata non fa parte dei pilastri di un'eventuale riforma. Infatti, dalla Liberazione in poi, è sempre esistita la possibilità per i cittadini di stipulare un'assicurazione privata; limiterei pertanto a due i pilastri della riforma, cioè al sistema previdenziale pubblico obbligatorio ed ai fondi integrativi.

Al punto 7, secondo capoverso, diciottesimo rigo, il termine « sussidio » suona nel senso di elemosina o di assistenza: proponiamo dunque di sostituirlo con le parole « un'integrazione ».

Accolgo l'osservazione fatta dal presidente poc'anzi, nel corso dell'ufficio di presidenza, quando ha detto che non si può impegnare il Governo con il documento conclusivo di una indagine conoscitiva: accetto pertanto di eliminare le parole « impegna il Governo », mantenendo tuttavia i punti da elencare al termine del documento, che mi pare sintetizzino bene

quanto è emerso, abbastanza unanimemente, nel corso dell'indagine conoscitiva sul sistema previdenziale.

**PRESIDENTE.** Onorevole Rastrelli, cosa significa « allargare con atti adeguati la platea dei contribuenti, in modo da fronteggiare le modifiche strutturali del mercato del lavoro e dell'occupazione » ?

**GIANFRANCO RASTRELLI.** Vuol dire che la futura riforma dovrà essere collegata alle prevedibili modifiche che interverranno nel mercato del lavoro e rispetto all'occupazione relativamente al lavoro interinale o a forme di lavoro *part-time*.

**PRESIDENTE.** Si tratta, a mio avviso, di una formulazione che induce qualche dubbio, con la quale si dà l'impressione di voler risolvere il problema allargando la base contributiva.

**GIANFRANCO RASTRELLI.** Si tratta certamente di un punto importante, che richiederebbe una trattazione più approfondita; poiché questa non mi pare la sede più adatta, se ne potrà discutere in un altro momento.

**PRESIDENTE.** Onorevole Rastrelli, inoltre, nel vostro documento si legge: « A introdurre elementi di flessibilità nei requisiti di accesso al sistema previdenziale e per quanto riguarda il limite rigido di età pensionabile ». La prego di spiegarmi il significato di tale periodo.

**GIANFRANCO RASTRELLI.** Il nostro documento riprende il contenuto della proposta di legge che ci accingiamo a presentare e che abbiamo pubblicamente presentato nelle sue linee essenziali.

Il periodo cui lei ha fatto riferimento vuol dire che si intende eliminare il limite obbligatorio dell'età di uscita.

**PRESIDENTE.** Anche in merito a ciò nutro qualche dubbio, onorevole Rastrelli.

**GIANFRANCO RASTRELLI.** Riconosco che si tratta di una visione di parte.

**PRESIDENTE.** Non dico che non sia giusto che abbiate presentato un vostro documento. Bisognerà vedere se esso potrà essere accettato dalla Commissione.

Onorevole Tofani, qual è l'opinione del gruppo di alleanza nazionale-MSI in ordine al documento conclusivo ?

**ORESTE TOFANI.** Si tratta sicuramente di un lavoro pregevole: questo va riconosciuto.

Anche quanto esposto dall'onorevole Rastrelli rappresenta un contributo al miglioramento di alcuni aspetti del documento. Certo ogni area politica, avendo una propria anima ed una propria essenza, offre la propria interpretazione.

Voglio sottolineare un elemento cui tengo molto: non vorrei presentare la nostra nazione come titolare di una rendita delle pensioni particolarmente elevata in rapporto a quella degli altri paesi europei. La nostra realtà infatti è completamente diversa ed anche se i numeri riportati dai nostri funzionari sono fededegni dal punto di vista economico e statistico, il tutto va commisurato al modo di gestire il sociale praticato in Italia. Smorzerei pertanto questo aspetto.

Se ad esempio pensiamo solamente – voglio comunicarvi il mio disagio – alla spesa farmaceutica a carico dei pensionati in relazione alla spesa farmaceutica sopportata dai pensionati di altre nazioni, soprattutto per le malattie sociali, ci accorgiamo che nel nostro paese il sostegno farmaceutico a tale condizione è stato quasi eliminato.

Rivedrei quindi il documento per quanto riguarda questo aspetto oppure ricondurrei il ragionamento – come pure è stato proposto – alla specificità italiana.

Ho compreso la proposta del presidente, già avanzata in ufficio di presidenza, relativa al punto 1 e condivido l'opportunità di introdurre la seconda delle formulazioni prospettate.

Non ritengo di dover aggiungere altro, se non ringraziare i funzionari per il loro puntuale contributo di elaborazione.

**MARIO MASINI.** Innanzitutto mi associo ai complimenti a coloro che hanno

partecipato alla redazione di questo documento, sia per l'improbabile fatica sopportata sia per il potere di sintesi dimostrato rispetto alla gamma di audizioni e documenti raccolti dalla Commissione (credo non avremmo potuto ascoltare un maggior numero di parti interessate).

Non credo sia nostro compito stravolgere questo documento a seconda della visuale politica di ciascuno di noi. Lo apprezzo quindi nella sua stesura, così come apprezzo l'esattezza e l'indispensabilità dei numeri in esso riportati, perché, se una foto bisogna fare, indipendentemente dalla realtà sociale ed economica del nostro paese, è bene farla non distorta ma rispondente alla realtà attuale.

Concordo infine sulla necessità di introdurre con riferimento al punto 1, la seconda delle formulazioni prospettate.

**ITALO COCCI.** Ho rilevato nel corso della audizione alcuni elementi sui quali il documento si sofferma. Tra i diversi sistemi pensionistici esistenti nel nostro paese vi è intanto una forte diversità di rendimento, una diversità delle norme che rende difficile i processi di mobilità delle forze del lavoro ed una sorta di solidarietà da parte delle categorie più deboli e delle carriere piatte o frammentate (o, come dice Vitaletti, delle carriere ad u rovesciata) nei confronti delle carriere brillanti nella loro fase conclusiva.

Il sistema deve essere sotto questi profili rivisto e questo traspare in più punti del documento. Traspare tuttavia di meno, anche se il punto 3 in parte lo evidenzia, il fatto che il sistema è completamente svincolato dalla produzione della ricchezza. Anzi, per utilizzare un'espressione cara a Militello, rilevo che abbiamo un sistema previdenziale che viene addirittura penalizzato dallo sviluppo delle forze produttive. Quanto maggiori quindi sono gli elementi di ricchezza nazionale, tanto minori sono quelli del sistema previdenziale.

Quest'ultimo aspetto dovrebbe suggerirci di sottolineare anche le funzioni sociali, oltre che gli aspetti economici, del nostro sistema previdenziale. Come diceva

il collega Tofani, il nostro sistema previdenziale ha aiutato la riconversione industriale, facendosi carico di oneri (pre-pensionamenti, agevolazioni) che non competevano agli istituti pensionistici.

Non voglio assolutamente dire che il sistema vada ringraziato oppure che occorra risarcirlo di quanto ha pagato in più, ma non possiamo negare che esso assolve ad una grande funzione sociale e che, se questa funzione viene esclusa in favore dei soli parametri economici, potremmo trovarci di fronte a sorprese negative.

Fatta questa premessa, credo che il punto 3 vada maggiormente esaltato, perché leggendo il punto 1 si ha l'impressione che siamo in un sistema alla sfascio – esagero i termini per spiegarmi – che ha elargito pensioni molto elevate e che non riusciamo più a sostenere.

Certo, se permanessero gli attuali sistemi di finanziamento del sistema previdenziale probabilmente questa sarebbe la situazione, tanto che nel punto 3 della proposta di documento vengono individuati elementi correttivi tra cui la separazione tra previdenza ed assistenza. In tale senso, la proposta del presidente di evidenziare maggiormente quel punto mi pare importante.

Il riferimento alla situazione degli altri paesi europei mi sembra maledettamente rischioso perché ognuno utilizza la parte che gli è più congeniale...

**PRESIDENTE.** Il documento va letto nella sua complessità, non si può fare riferimento ai singoli punti. Abbiamo inteso portare all'attenzione della Commissione e, qualora il documento venisse approvato, degli altri parlamentari o di chi abbia interesse alla materia, elementi oggettivi. Non intendiamo discutere le valutazioni personali...

**ITALO COCCI.** Per carità !

**PRESIDENTE.** Che poi il sistema previdenziale italiano sia stato modellato sulla base di una situazione preesistente e particolare, è altra questione. Dobbiamo

offrire elementi oggettivi per evitare che il documento corra il rischio di svuotarsi nella sostanza.

ITALO COCCI. Si legge nella proposta di documento che nel nostro paese l'aliquota di salario riconosciuto per ciascun anno di contribuzione è pari al 2 per cento, mentre negli altri paesi non supera l'1,5 per cento: verissimo, ma è anche vero che da noi fino al compimento dei vent'anni l'aliquota di rendimento è pari a zero.

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. Non è l'aliquota; il fatto è che manca il requisito!

ITALO COCCI. Da noi diciannove anni di contribuzione producono una pensione pari a zero, quindi il rendimento è pari a zero!

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. È pari a zero perché manca il requisito.

ITALO COCCI. Esatto! Il fatto che non vi sia il requisito è un elemento di non secondaria importanza.

MARIO MASINI. Manca un elemento del teorema...

ITALO COCCI. Questo fattore che da noi manca è presente in altri paesi. Se si vuole fare un confronto, questo deve rappresentare una situazione complessa, che — come affermava prima l'onorevole Tofani — contiene elementi sociali difficilmente quantificabili. Il confronto è rischioso, non offre un quadro esaustivo: non è il caso di addentrarci nel merito, dobbiamo fotografare quello che abbiamo visto.

Al punto 1 si fa riferimento ad un disavanzo pensionistico del settore dei dipendenti pubblici stimabile per il 1994 in circa 30 mila miliardi. Dobbiamo rilevare un altro elemento che anche in questo caso solo in parte traspare nel documento: gli enti della pubblica amministrazione di fatto non pagano i contributi, poiché si

ritiene che tale adempimento sia inutile essendo in definitiva a carico dello Stato. Se questo è certamente vero, sul piano della trasparenza determina uno squilibrio sul fronte previdenziale e, quanto meno, non rende chiari i meccanismi della spesa pubblica.

Credo che questo elemento debba essere ulteriormente evidenziato visto che sugli aspetti negativi si sta facendo la riforma previdenziale; molte volte operiamo attraverso « tagli » sulla base dell'equivo.

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. In merito alla prospettazione troppo negativa del sistema previdenziale italiano, debbo dire che, se facciamo riferimento alla spesa previdenziale, è più o meno uguale a quello degli altri paesi europei. Si distanzia invece rispetto al sistema pensionistico, dove l'Italia registra un ulteriore aggravio sul PIL del 3 per cento rispetto agli altri paesi europei.

Si potrebbe allora modificare il titolo del punto 1 parlando di criticità degli equilibri finanziari del sistema pensionistico (anziché di quello previdenziale), tanto più che in questa parte non si parla di previdenza, di sanità, di altre forme che possono contribuire all'assetto previdenziale.

Collegandomi al punto 3, laddove si dice « in assenza di interventi » si dovrebbero aggiungere le parole « diretti soprattutto alla separazione tra assistenza e previdenza ».

Per quanto riguarda il punto 3 non toglierei solo, come suggerisce l'onorevole Rastrelli, il riferimento alle pensioni al minimo, ma eliminerei tutto, perché o mettiamo solo quello che è previsto dalla legge n. 88 del 1989 oppure togliamo tutto. Ci possiamo quindi fermare alle parole « con la previdenza » perché poi la legge stabilisce quali sono le voci della previdenza e dell'assistenza.

GIANFRANCO RASTRELLI. Si può fare agevolmente.

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. Ugualmente, con riferimento al

primo capoverso del punto 5, ci si può fermare alle parole « ormai difficilmente aumentabile ».

Per quanto riguarda la parte conclusiva, rispetto alla quale i colleghi del gruppo progressisti-federativo proponevano di impegnare il Governo – ma noi non possiamo impegnare nessuno – in termini di sintesi si potrebbe dire « i punti di maggiore attenzione sono questi » e quindi elencarli.

Con queste correzioni il documento sarebbe a mio avviso perfetto, salvo restando l'elogio per chi ha provveduto alla sua stesura.

**PRESIDENTE.** Entro le 12 di mercoledì prossimo presenterò una proposta finale su cui svolgeremo un ulteriore breve discussione per poi procedere, dopo aver apportato eventuali modifiche, alla vota-

zione. Avrete dunque la possibilità di leggerla e di verificare quali dei vostri suggerimenti saranno stati recepiti; deciderete se varrà la pena di insistere su alcuni punti nel tentativo di convincere il presidente ad accoglierli; perverremo quindi alla votazione del documento nella sua stesura definitiva – che naturalmente sarà quella dell'intera Commissione – nel pomeriggio di mercoledì o nella giornata di giovedì.

**La seduta termina alle 16,10.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA*

**DOTT. VINCENZO ARISTA**

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia il 16 dicembre 1994*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO