

SEDUTA DI GIOVEDÌ 22 DICEMBRE 1994

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARCO FABIO SARTORI

La seduta comincia alle 9,40.

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

Seguito dell'esame e approvazione della proposta di documento conclusivo.

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

Secondo quanto avevo anticipato nella seduta della settimana scorsa, ho presentato la stesura finale del documento conclusivo, che tiene conto delle osservazioni espresse dai colleghi, sempre partendo dalla proposta precedentemente predisposta da me in collaborazione con gli uffici.

Passando ad esaminare le singole modifiche introdotte, segnalo anzitutto la diversa formulazione del titolo del punto 1 – « La criticità degli equilibri finanziari del sistema pensionistico » – che è stata introdotta su sollecitazione dell'onorevole Calabretta Manzara ritenendosi più corretto eliminare il riferimento al sistema previdenziale visto che l'indagine da noi condotta era incentrata su quello pensionistico. Sotto questo profilo, ritengo opportuna, non avendovi potuto provvedere in queste poche ore, una rilettura dell'intero documento al fine di esaminare i punti in cui sia possibile sostituire il termine « previdenziale » con la parola « pensionistico ».

Sempre con riferimento al punto 1, il secondo periodo recepisce la seconda delle due ipotesi da me prospettate su cui tutti i gruppi si erano pronunciati in termini favorevoli ed accoglie le osservazioni

espresse dagli onorevoli Rastrelli e Calabretta Manzara. Il secondo periodo risulta pertanto del seguente tenore: « Il sistema sembra pertanto avviato – anche in conseguenza del gravame di spesa per prestazioni assistenziali, ammortizzatori sociali ed altri oneri impropri, stimabili complessivamente in oltre 69 mila miliardi, ... » (è stata aggiunta questa cifra come richiesto da molti colleghi) « ...come meglio precisato al punto 2 che segue – verso un gap di autofinanziamento tale che, in assenza di interventi e senza operare una distinzione tra assistenza e previdenza,... » (questo è in particolare l'inciso che è stato aggiunto) « ...con o senza 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, viene preventivata attestarsi nel 2010, nonostante le restrizioni operate con il citato decreto legislativo n. 503 del 1992, a circa il 40 per cento ».

L'originario punto 3 è stato anteposto divenendo il punto 2. Accogliendo le osservazioni degli onorevoli Calabretta Manzara e Rastrelli, i quali avevano espresso perplessità sull'opportunità di esprimere un giudizio sui trattamenti che potevano avere interpretazioni assistenziali o previdenziali, è stato tolto il periodo in cui venivano riportati alcuni esempi di trattamento assistenziale.

Il primo capoverso del secondo punto, ultimo periodo, diventa pertanto del seguente tenore: « Appare pertanto necessario accelerare la progressività con cui lo Stato deve assumere, secondo la legge citata, gli oneri di carattere assistenziale; ciò consentirà una migliore lettura dei conti INPS, nei quali spesso non viene

considerato il peso negativo delle erogazioni che non possono identificarsi con la previdenza ». Come si vede, è stato eliminato ogni tipo di esempio.

Per quanto riguarda l'attuale punto 3, relativo al rapporto con gli altri paesi europei, che recita « Pur con le modifiche di recente apportate, il nostro ordinamento previdenziale continua a risultare nel suo complesso più favorevole per i suoi destinatari rispetto agli ordinamenti vigenti negli altri paesi europei », come suggerito dall'onorevole Rastrelli, è stata aggiunta la seguente frase: « Questa valutazione riguarda in particolare l'analisi del sistema pensionistico in senso stretto e non il complesso della spesa sociale nel nostro paese ».

ORESTE TOFANI. Al punto 3 si dice che in Italia il rapporto tra pensione di vecchiaia e retribuzione è pari all'89 per cento della retribuzione media. A mio avviso sarebbe opportuno specificare questo dato che, in base alle modestissime informazioni in mio possesso, non risulta chiaro.

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. Basterebbe spiegare come è stato ricavato.

GIANFRANCO RASTRELLI. Condivido la necessità di verificare quel dato, ma nel fare ciò ritengo che si dovrebbe procedere ad una distinzione fra soggetti perché probabilmente la media risulta dal calcolo di tutti i settori, pubblici e privati.

ORESTE TOFANI. Secondo me la distinzione andrebbe fatta per categorie.

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. È comunque vero, e sono in grado di giustificarlo, che le pensioni INPS da lavoro privato sono pari al 3 per cento in più rispetto al PIL in rapporto alle pensioni degli altri Stati europei. La cifra corrisponde dunque alla realtà e non credo che risulti da una media basata anche su sistemi privilegiati.

PRESIDENTE. Sulla base delle indicazioni fornite dagli onorevoli Tofani e Rastrelli, incarico gli uffici di studiare una specificazione aggiuntiva, introducendo eventualmente una tabella esplicativa.

Quanto al punto 5, secondo periodo, accogliendo il suggerimento dell'onorevole Calabretta Manzara, è stata eliminata la parte concernente il recupero dell'evasione contributiva, che avrebbe comportato un giudizio politico. Il secondo periodo risulta pertanto del seguente tenore: « Quanto al primo aspetto, è necessario invertire la tendenza, mai affermata ma implicitamente operante, a non tenere sotto stretto controllo la spesa pensionistica, ritenendosi sempre possibile curarne la copertura mediante maggiori entrate: l'elevata incidenza del prelievo contributivo complessivo sembra infatti ormai difficilmente aumentabile ».

Rispetto alle indicazioni formulate dall'onorevole Rastrelli abbiamo eliminato i due punti che avevo osservato come non fosse possibile accogliere. La parte conclusiva, nella quale sono stati inseriti alcuni punti, risulta quindi del seguente tenore: « La Commissione, infine, ritiene necessario: operare una più adeguata separazione dell'assistenza dalla previdenza, attribuendone i relativi oneri alla fiscalità generale, separazione necessaria quanto meno a fini di trasparenza e di introduzione di elementi aggiuntivi di chiarezza nei bilanci dell'INPS; realizzare un'effettiva omogeneizzazione delle normative (a partire da quella tra lavoratori pubblici e lavoratori privati), assumendo il principio 'parità di rendimento a parità di contribuzione' e commisurando le prestazioni all'intero arco della vita lavorativa; realizzare adeguate forme di indicizzazione delle pensioni; modificare il calcolo della retribuzione pensionabile per i lavoratori giovani; riorganizzare le pensioni di invalidità, con unificazione dei criteri e delle modalità di gestione; razionalizzare economicamente ed organizzativamente il settore della previdenza agricola; favorire mediante le opportune iniziative l'avvio della previdenza complementare; sollecitare con ogni mezzo la realizzazione di economie nella gestione

previdenziale; procedere ad innovazioni nel sistema di finanziamento ».

Credo sia stato fatto tutto il possibile per accogliere le osservazioni espresse nel corso dell'esame del documento.

ORESTE TOFANI. A mio avviso andrebbe chiarito l'ultimo punto, laddove si parla di procedere ad innovazioni nel sistema di finanziamento; la dizione mi sembra infatti generica.

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. Anch'io la considero generica, anche se capisco bene cosa voglia dire. Tuttavia non sono certa, qualora dovessimo precisarla meglio, che ci troveremmo tutti d'accordo sul piano politico; per quanto mi riguarda, infatti, « procedere ad innovazioni nel sistema di finanziamento » vuol dire trovare forme di finanziamento ulteriori rispetto allo stretto legame di contribuzione riferito al rapporto di lavoro. Mi spiego meglio: in un'azienda in cui vi siano pochi lavoratori ma molto valore aggiunto a mio avviso va, sia pure in parte, sottoposto a contribuzione anche il valore aggiunto. Procedendo ad una precisazione di questo genere, saremmo tutti d'accordo? In caso contrario, manteniamo sfumata la dizione affinché ciascuno possa esprimere la propria opinione; infatti questa frase può voler significare cose diverse per ciascuno di noi. Ho già detto quale significato abbia dal mio punto di vista. Lo considero un fatto importante sia eticamente sia giuridicamente, perché dal momento in cui è nato il sistema previdenziale (quando certamente il contributo era legato alla forza lavoro) ad oggi, le modificazioni sono state tante e tali, soprattutto in termini di sofisticazione di processi, per cui attualmente, di fronte ad un'azienda che abbia un valore aggiunto dieci volte o cinquanta volte superiore a quello di un'altra che impiega il triplo o il quadruplo di lavoratori, occorrerà trovare eticamente una forma per conferire a questa azienda un peso superiore a quello che le deriva dall'attuale legislazione.

So bene che nel mondo delle aziende, delle imprese ed anche del lavoro auto-

no vi sono resistenze fortissime, ragion per cui se la formula sarà lasciata così com'è, genericamente espressa, sicuramente verrà sottoscritta da tutti noi.

RENZO INNOCENTI. Chiedo se sia possibile inserire nella parte analitica un riferimento alla presenza di forti elementi di iniquità tra generazioni, perché a mio parere è una delle motivazioni di fondo per le quali è necessario intervenire, in termini di riforma, sulla struttura previdenziale. Abbiamo cioè un sistema che se non modificato penalizzerà fortemente le future generazioni di lavoratori. Si tratta di un concetto implicitamente contenuto nel dispositivo finale, quando si parla della reintroduzione di elementi di equità; ma il riferimento andrebbe inserito nella parte analitica, là dove si parla ad esempio del metodo retributivo o delle correzioni apportate dal decreto legislativo n. 503 del 1992.

PRESIDENTE. Se ho ben capito, onorevole Innocenti, lei intenderebbe aggiungere al punto 7, relativo al rapporto tra le prestazioni e le contribuzioni, un riferimento alla valutazione della possibilità di mancanza di equità nei confronti delle future generazioni.

RENZO INNOCENTI. Mi riferisco alla necessità di un intervento di modifica strutturale a seguito della presenza nel nostro sistema pensionistico di forti elementi di iniquità che mettono a dura prova il patto intergenerazionale, patto che sta alla base (e questo è il secondo aspetto) del sistema a ripartizione. Credo che una riaffermazione della necessità di avere, pur nell'ambito di una riforma, un cardine intorno alla questione relativa al sistema a ripartizione debba essere un elemento fondante.

PRESIDENTE. Mi sembra che diventi una valutazione politica.

RENZO INNOCENTI. Se parliamo del patto di solidarietà tra generazioni, credo che questo trovi accoglimento da parte di tutti i gruppi.

PRESIDENTE. Da parte mia non vi è alcun problema.

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. Nemmeno da parte mia.

RENZO INNOCENTI. Al punto 7 del documento, quando si parla del coinvolgimento di risorse non derivanti dalla contribuzione, mi sembra di capire che si metta in risalto l'incompatibilità dell'intervento fiscale per garantire il livello delle prestazioni con l'obiettivo della separazione tra assistenza e previdenza: « Il coinvolgimento di risorse non derivanti dalla contribuzione, oltre ad essere incompatibile con quell'obiettivo di separazione tra assistenza e previdenza che costituisce uno dei principali interventi da operare nel nostro ordinamento pensionistico, viene inoltre a diminuire lo spazio per la previdenza complementare... ». Questo riferimento alle risorse non derivanti dalla contribuzione è collocato successivamente all'indicazione dell'integrazione a carico della fiscalità generale.

ORESTE TOFANI. Mi sembra conseguente.

RENZO INNOCENTI. Ho qualche perplessità in ordine al fatto di dichiarare incompatibile con l'obiettivo di separazione tra assistenza e previdenza la questione dell'intervento fiscale. Ciò lascerebbe quasi presupporre che una riforma non debba prevedere elementi di fiscalità generale. Sarebbe forse preferibile una formulazione in cui si eviti questa possibilità di interpretazione.

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. Direi che questo è lo snodo su cui bisogna intendersi. Se noi affermiamo l'esigenza della separazione tra assistenza e previdenza dobbiamo dire poi che esiste una correlazione stretta - e l'abbiamo affermato in questo documento - tra contributi versati e prestazioni. Ciò significa, in altre parole, che escludiamo l'intervento di fiscalità sulla parte previdenziale, altrimenti tutto diventa di nuovo un « mine-

strone ». A mio avviso, quindi, è opportuno mantenere l'attuale formulazione.

GIANFRANCO RASTRELLI. Ognuno ha le sue idee, ma non si può pretendere che con una frase si indichino le idee di qualcuno e si demoliscano quelle degli altri. Non stiamo discutendo della futura riforma; stiamo fornendo indicazioni di carattere generale. La prima questione è pertanto la seguente. Prima del riferimento al coinvolgimento di risorse non derivanti dalla contribuzione, nel documento è scritto che il fatto che i contributi siano insufficienti a pagare le pensioni « indicherebbe la presenza nei trattamenti pensionistici ordinari di una integrazione a carico della fiscalità generale ». In realtà, non è giusto dire « indicherebbe »; è così, perché attualmente esiste già l'intervento della fiscalità generale. Altrimenti sembra che al termine di un'indagine che ha occupato tante sedute non si è nemmeno scoperta una cosa di cui tutti sono a conoscenza.

Non mi sento di avallare, almeno dal punto di vista personale (ma credo che nel corso dell'indagine conoscitiva si siano registrate varie tendenze in tal senso), il fatto che una futura riforma non presenti alcun intervento della fiscalità generale. Infatti in tutti i paesi del mondo, compresi quelli europei, esiste un intervento dello Stato per quanto riguarda il sostegno al sistema previdenziale.

RENZO INNOCENTI. La Francia ha applicato una imposizione straordinaria per il sistema previdenziale.

GIANFRANCO RASTRELLI. Anche la Germania. Tra l'altro, diciamo sempre di volerci allineare all'Europa.

Propongo pertanto di sostituire la parola « indicherebbe » con le parole « mette in evidenza ». Infatti una cosa è usare il condizionale, altra cosa è impiegare l'espressione « mette in evidenza » che è molto più forte, indicando un qualcosa di cui conosciamo l'esistenza. Inoltre, ritengo opportuno eliminare il periodo successivo.

ORESTE TOFANI. Presidente, sta per iniziare la seduta dell'Assemblea!

PRESIDENTE. Sospendo allora la seduta, che riprenderà alla prima sospensione dei lavori dell'Assemblea.

La seduta, sospesa alle 10,05, è ripresa alle 11,15.

PRESIDENTE. Riprendiamo l'esame del documento conclusivo. L'onorevole Rastrelli aveva posto talune questioni ed anche l'onorevole Cordoni, prima della ripresa della seduta, mi ha prospettato un problema che credo possa essere facilmente risolto. Ad ogni modo, in relazione al paragrafo concernente il rapporto tra le prestazioni e le contribuzioni, mi pare vi sia accordo unanime sull'eliminazione del terzo capoverso.

ORESTE TOFANI. Signor presidente, vorrei capire meglio la ragione di tale eliminazione poiché quando quel periodo è stato scritto si era seguito un certo criterio. In sostanza, concordando in linea di massima sull'ipotesi di eliminarlo, vorrei mi si spiegasse meglio il significato della frase principale, una volta tolto l'inciso, che risulterebbe del seguente tenore: « Il coinvolgimento di risorse non derivanti dalla contribuzione viene inoltre a diminuire lo spazio per la previdenza complementare ». Vorrei capire meglio questo passaggio.

PRESIDENTE. Credo si faccia riferimento ad un eventuale aumento del carico fiscale, oppure al trattamento di fine rapporto. A mio avviso, quando si parla di « coinvolgimento di risorse non derivanti dalla contribuzione », sono soltanto due gli elementi su cui basare il ragionamento: il trattamento di fine rapporto, vale a dire la liquidazione, e l'eventuale parte destinata al fisco.

GIANFRANCO RASTRELLI. Concordo con l'onorevole Tofani perché effettivamente questo periodo non è chiaro e richiederebbe una discussione approfondita.

Ritengo, dunque, che l'eliminazione del periodo non muti il valore del documento che peraltro nella parte finale, aggiunta dal presidente, fa riferimento ad altre questioni; il problema pertanto potrà essere affrontato nuovamente in futuro.

PRESIDENTE. Per dissipare qualsiasi dubbio, riterrei opportuno eliminare il periodo dalle parole « Il coinvolgimento » alle parole « previdenza obbligatoria ».

ORESTE TOFANI. Mi associo, presidente.

PRESIDENTE. Come accennavo poc'anzi, l'onorevole Cordoni mi ha fatto giustamente notare che il punto 2, relativo alla separazione fra previdenza ed assistenza, all'ultimo capoverso necessita di una correzione perché contiene un errore grammaticale. La collega propone anche di eliminare, dopo la parola « assistenza », il seguente periodo: « dall'integrazione al minimo dell'invalidità all'adeguamento delle cosiddette pensioni d'annata ed anche a parte delle pensioni agricole ante 1989 ». Mi pare che questa proposta possa essere accolta, poiché in sostanza si riaffermerebbe ancora una volta il principio di non dare giudizi circa le voci da imputare all'assistenza e alla previdenza.

ELENA EMMA CORDONI. La ragione per cui avevo avanzato questa proposta, presidente, era soprattutto formale, dal momento che non capisco cosa voglia dire il periodo in questione. Se si tratta di una classificazione delle voci che eventualmente andrebbero imputate alla previdenza, a causa della sentenza della Corte costituzionale, leggendo attentamente il periodo, non mi pare che ciò emerga con chiarezza. Cosa vuol dire, per esempio, l'espressione « dall'integrazione al minimo dell'invalidità » ?

PRESIDENTE. È ovvio che il periodo contiene un errore grammaticale.

ELENA EMMA CORDONI. Non capisco di quali fattispecie si tratti. Pertanto, se sosteniamo che dalla citata sentenza della

Corte costituzionale derivano talune conseguenze, è inutile indicare le voci sulle quali quella sentenza avrebbe conseguenze, se nulla muta sostanzialmente, oppure qualcuno chiarisca se l'invalidità costituisce una fattispecie.

PAOLO TRINGALI. Mi pare che il senso dell'espressione sia chiaro.

ELENA EMMA CORDONI. Ma cosa significa « dall'integrazione al minimo dell'invalidità » ?

PAOLO TRINGALI. Ribadisco che il periodo in questione non presenta a mio avviso particolari problemi.

ELENA EMMA CORDONI. Bisogna chiarire se l'integrazione al minimo dell'invalidità è una voce della previdenza o dell'assistenza.

PAOLO TRINGALI. Stiamo facendo riferimento all'integrazione al minimo delle pensioni di invalidità, che adesso non avviene, perché le stesse vengono pagate in base agli anni di contribuzione del lavoratore. Per le pensioni di invalidità, se il beneficiario ha superato il sessantacinquesimo anno, avviene un'integrazione fino ad arrivare alla pensione sociale, visto che la pensione di invalidità non raggiunge nemmeno la pensione sociale.

ELENA EMMA CORDONI. La natura delle pensioni sociali, però, è chiara.

PAOLO TRINGALI. In ogni modo, se si legge attentamente la precisazione, non si fa altro che rafforzare quanto viene affermato nella prima parte del periodo.

ELENA EMMA CORDONI. In questo caso, quindi, l'integrazione al minimo riguarda l'invalidità ?

PRESIDENTE. Esatto; l'onorevole Tringali ha ragione. Effettivamente, rileggendo la frase in questa chiave, essa acquista una sua logica. Potremmo, comunque, ricercare una maggiore chiarezza.

VINCENZO BIZZARRI. Signor presidente, se mettiamo un punto dopo il termine « assistenza », senza aggiungere alcuna specificazione, la frase non si collega con il periodo successivo.

PRESIDENTE. L'onorevole Bizzarri ha ragione; possiamo seguire due alternative: o mettiamo il punto dopo il termine « assistenza » e verifichiamo la possibilità di eliminare la susseguente specificazione, oppure rendiamo più chiara e leggibile la specificazione stessa, il cui contenuto non è sbagliato.

ELENA EMMA CORDONI. Signor presidente, la mia richiesta era semplicemente collegata all'esigenza di rendere comprensibile la fattispecie nominata: l'integrazione al minimo infatti è quella cui fa riferimento la sentenza della Corte costituzionale per le pensioni da lavoro. Se, per esempio, è chiara la natura delle pensioni sociali, stiamo ora ragionando, invece, su quelle fattispecie per le quali vi è un'interpretazione che sostiene trattarsi di previdenza. Mi sembra, quindi, che occorra un chiarimento rispetto all'imputazione all'assistenza. Non credo che lei stia sostenendo che l'integrazione al minimo per le pensioni d'invalidità sia assistenza e non previdenza; qual è la sua opinione ?

PAOLO TRINGALI. In pratica, le pensioni di invalidità da lavoro, normalmente, non arrivano al minimo, per cui vengono integrate. Nel passato, questa integrazione, come tutte le altre integrazioni, è stata considerata assistenza; ora la Corte costituzionale ha stabilito che si tratta non di assistenza, ma di previdenza. Mi sembra che si debba svolgere questo ragionamento.

GIANFRANCO RASTRELLI. È giusto, quanto ha ora osservato l'onorevole Tringali; in realtà, l'integrazione al minimo viene considerata da tutta la giurisprudenza, non soltanto dall'ultima sentenza della Corte costituzionale, come previdenza.

PAOLO TRINGALI. A me non risulta che sia come sostiene l'onorevole Rastrelli. Se il principio fosse stato stabilito prima, non sarebbe dovuta intervenire la sentenza della Corte costituzionale.

GIANFRANCO RASTRELLI. Mi sembra che sia sempre stato così. Il principio, comunque, è ormai sancito.

Per quanto riguarda la proposta del presidente, ritengo che possa essere accolta, in quanto si lascia aperta la discussione su cosa è assistenza e previdenza. Concordo, quindi, con la proposta del presidente di mettere un punto dopo il termine « assistenza », per lasciare aperta la discussione.

PAOLO TRINGALI. Ma l'ulteriore specificazione « dall'integrazione al minimo dell'invalidità all'adeguamento delle cosiddette pensioni d'annata ed anche a parte delle pensioni agricole *ante* 1989 » è esatta.

PRESIDENTE. Se mettiamo un punto dopo il termine « assistenza » e non aggiungiamo ulteriori specificazioni, abbiamo risolto il problema. Potremmo poi citare, comunque, lo studio della Ragioneria generale dello Stato, cambiando leggermente la formulazione e scrivendo: « Da segnalare lo studio della Ragioneria generale dello Stato, nel quale si afferma che... »; si potrebbe quindi riportare il giudizio della Ragioneria generale dello Stato, senza assumerlo in maniera esplicita e passiva. Ricordando quello studio, non sosteniamo necessariamente di condiderlo: è un dato che offriamo ai futuri lettori del documento.

RENZO INNOCENTI. Sono d'accordo con la proposta del presidente, perché, in effetti, ulteriori specificazioni, tra l'altro, non sono le uniche possibili, in quanto potremmo aggiungerne altre; inserendole, quindi, daremmo l'impressione di mettere insieme alcuni elementi che francamente non dipendono neanche dalla sentenza della Corte costituzionale, inducendo a pensare che esista un'integrazione al mi-

nimo delle prestazioni d'invalidità diversa rispetto alle altre integrazioni al minimo, per esempio, delle stesse pensioni di vecchiaia.

Tutti abbiamo già presente il problema, perché facciamo riferimento alla recente sentenza della Corte costituzionale relativa al problema delle integrazioni al minimo delle pensioni dirette ed indirette (perché si dovrebbe fare riferimento anche alle pensioni ai superstiti). Se si accoglie la proposta del presidente, quindi, non viene meno il contenuto dell'affermazione, però lo si rende in termini molto più chiari.

Le pensioni d'annata, per esempio, rappresentano una fattispecie molto diversa dalle pensioni integrate al minimo e personalmente avrei problemi a considerarle come una delle questioni da affrontare nell'ambito della distinzione tra assistenza e previdenza; mi sembra infatti difficile sostenere che l'attualizzazione nel tempo del potere d'acquisto della prestazione pensionistica possa essere compresa tra i trattamenti di tipo assistenziale.

In conclusione, ritengo che accogliendo la proposta del presidente si risolvano una serie di problemi anche relativamente alla possibilità di diverse interpretazioni della sentenza della Corte costituzionale. Si tratta di questioni importanti, delle quali discuteremo, mi auguro il più presto possibile, quando affronteremo la riforma organica del sistema pensionistico e rispetto alle quali credo si potrebbe arrivare ad una soluzione unitaria all'interno della Commissione.

VINCENZO BIZZARRI. Se accogliamo la proposta del presidente, praticamente ci limitiamo a ribadire i concetti espressi nella sentenza della Corte costituzionale e perdiamo il collegamento con l'ultimo periodo del comma.

PRESIDENTE. Non si perde il collegamento, ci si limita soltanto a segnalare lo studio della Ragioneria generale dello Stato, senza assumerne i contenuti; in sostanza, avvisiamo che qualcuno ha fatto uno studio su questa materia e che di conseguenza c'è la possibilità di ampliare il ragionamento. Se ci limitiamo a questo,

risolviamo un problema importante senza praticamente togliere nulla dal nostro documento.

PAOLO TRINGALI. Rimango convinto che la parte che si propone di eliminare sia una specificazione importante. Tuttavia, naturalmente, mi rimetto alla maggioranza della Commissione.

VINCENZO BIZZARRI. Il concetto che si vuole esprimere è corretto, ma espresso secondo le vecchie abitudini del « politichese ».

PAOLO TRINGALI. Ribadisco che questo periodo non va eliminato perché non crea alcuna confusione e si limita a rendere esplicito che su quei punti c'è una particolare attenzione.

PRESIDENTE. Il problema è che questo documento deve fornire dei dati e astenersi il più possibile da valutazioni. Non è questione di « politichese », onorevole Bizzarri, perché la valutazione di quali voci vadano imputate all'assistenza e quali alla previdenza è una questione annosa, che è stata oggetto di numerose sentenze; noi non siamo qui per decidere quali voci debbano essere imputate all'una o all'altra, stiamo predisponendo un documento rispetto al quale questo punto non mi sembra un elemento di importanza tale da provocare un *impasse*. Pertanto, accogliendo le osservazioni dell'onorevole Cordoni, ci limitiamo ad una valutazione implicita su un argomento relativamente al quale non abbiamo condotto uno studio adeguato, senza imboccare una strada che non sappiamo dove potrebbe portarci.

Ci sono altre osservazioni o perplessità?

ORESTE TOFANI. Vorrei ribadire le perplessità, che ho già espresso prima della sospensione della seduta, relativamente all'ultima riga del documento, dove si parla di « innovazioni nel sistema di finanziamento ». Propongo che questo punto venga eliminato oppure che venga ulteriormente specificato.

GIANFRANCO RASTRELLI. Effettivamente, se su questo punto si potessero aggiungere ulteriori specificazioni, sarebbe meglio; vorrei però cercare di spiegarne il senso. Tutti i soggetti che abbiamo ascoltato nel corso dell'indagine hanno sostenuto che sono necessarie innovazioni nel sistema di finanziamento. All'onorevole Tofani vorrei rispondere che è senz'altro possibile aggiungere ulteriori elementi; per farlo, però, sarebbe necessario un dibattito che, come diceva il presidente, non è auspicabile aprire in fase di approvazione del documento conclusivo dell'indagine.

D'altra parte, se si elimina qualsiasi riferimento ad innovazioni nel sistema di finanziamento, viene a mancare una delle indicazioni che sono emerse da tutti i nostri incontri e che sono state espresse da tutte le parti sociali.

ORESTE TOFANI. Vorrei sapere cosa significa *apertis verbis* « innovazioni nel sistema di finanziamento ». Mi chiedo, cioè, da dove debbano arrivare queste innovazioni.

Vogliamo affrontare il discorso riguardante l'ulteriore prelievo? La collega Calabretta Manzara, ad esempio, ha dato in merito un'indicazione, esponendo il suo orientamento, apprezzabile ed interessante e in parte anche condivisibile, in quanto, per quel che mi riguarda, ha fatto osservazioni valide, anche eticamente giuste. Se venisse prospettato questo discorso, bisognerebbe tuttavia anche domandarsi in che modo esso potrebbe essere coniugato con quello riguardante il costo del lavoro, in quanto appare difficile fissare un discrimine individuando i settori e i soggetti che svolgono un'attività produttiva capace di realizzare un particolare valore aggiunto.

O forse pensiamo che il sistema previdenziale, il quale sarà sicuramente oggetto di un dibattito ampio e profondo, in un certo senso possa autogestirsi? Mi sembra infatti che l'altro elemento forte emerso dalle audizioni sia quello dell'inquinamento del sistema previdenziale da parte di quello assistenziale, per l'assenza di un chiaro discrimine.

Occorrerebbe affrontare tutti questi aspetti; anche se debbo rilevare che la formulazione proposta non rappresenta per me un elemento insuperabile. Ribadisco però che essa non è a mio parere in linea con il tenore del documento che ci accingiamo a votare, che per taluni aspetti è molto più preciso. Temo che su questo punto si possa aprire un fronte...

PRESIDENTE. Il fatto è che questa indicazione è priva di ancoraggi.

ORESTE TOFANI. È un auspicio...

PRESIDENTE. È qualcosa di poco definito.

RENZO INNOCENTI. Riconosco che la frase è priva di ancoraggio se per ancoraggio intendiamo l'individuazione di criteri all'interno dei quali muoverci nell'ambito della ricerca delle soluzioni possibili.

Si tratta di evidenziare tra i vari settori di intervento, visti dalla Commissione come necessario terreno di modificazione legislativa, anche la parte relativa al finanziamento del sistema pensionistico.

Possiamo intervenire in vario modo rispetto al problema della sostenibilità di un sistema pensionistico che consenta di mantenere sotto controllo la spesa ai fini dell'obiettivo dell'equilibrio economico-finanziario delle gestioni: possiamo fare la scelta della riduzione delle prestazioni, quella dell'elevazione delle aliquote di prelievo o possiamo conciliare l'una e l'altra. Ci sono varie possibilità ed anche il legislatore del passato, a seconda dei momenti, si è orientato in un senso o nell'altro.

L'indicazione in oggetto risponde dunque alla volontà di individuare un campo all'interno del quale indagare in termini di ricerca di soluzioni possibili. Posso essere d'accordo sull'opportunità di parlare di individuazione di criteri, ma ciò pone il problema della necessità di affrontare una discussione di merito. Mi richiamo quindi alle premesse fatte prima di avviare l'esame del documento, quando si è affermato il proposito di ricercare un largo consenso sui terreni da indicare per il lavoro futuro del Parlamento, senza indivi-

duare fin da oggi scelte secche e discriminanti rispetto alle necessarie modifiche riformatrici del sistema.

L'indicazione da noi prospettata persegue un unico scopo: affermare che si può operare su un *mix* tra l'intervento sulle prestazioni e quello sul finanziamento.

Il sistema di finanziamento, poi, può essere diverso: può consistere nell'allineamento delle aliquote di prelievo (come è noto, in proposito siamo di fronte ad una gamma di svariate alternative), nell'individuazione di una parte del prelievo sul valore aggiunto per diminuire il fenomeno della tassazione sul numero degli occupati, nell'allargamento o nella diminuzione dell'intervento della fiscalità generale, nell'utilizzazione di percentuali di quota che oggi vanno alla gestione delle prestazioni temporanee a favore del fondo di previdenza dei lavoratori dipendenti. Se entriamo nel merito, rischiamo di incartarci...

PRESIDENTE. Come ha ribadito l'onorevole Innocenti, procedere a valutazioni o a estensioni di questa frase non è in alcun modo auspicabile, perché ci porterebbe sul terreno dell'imponderabile, che non vogliamo e non possiamo esplorare in questo momento.

Del resto, il documento potrebbe considerarsi concluso al punto 9. Le valutazioni sono contenute nei nove punti precedenti, mentre le indicazioni date dalla Commissione rappresentano un'aggiunta che abbiamo voluto inserire.

Se dunque concludessimo il documento con la penultima indicazione, volta a sollecitare con ogni mezzo la realizzazione di economie nella gestione previdenziale, eliminando dunque l'ultima, senza perdere nulla, eviteremmo di affrontare una serie di questioni che potrebbero portarci lontano.

GIANFRANCO RASTRELLI. Capisco l'intento del presidente di arrivare ad una formulazione unitaria, ma pongo la questione: è possibile eliminare dalle indicazioni conclusive il riferimento al problema del finanziamento? Questo fattore impor-

tantissimo è ricorrente nell'intero documento, in quanto si parla della separazione della spesa previdenziale da quella assistenziale, della contribuzione, delle aliquote di rendimento. Il problema del finanziamento...

PRESIDENTE. Finanziamento di che cosa ?

GIANFRANCO RASTRELLI. Evidentemente parliamo del sistema previdenziale. Tale finanziamento, come è stato ricordato, avviene attraverso varie forme: la contribuzione e tante altre...

PRESIDENTE. Si riferisce al sistema previdenziale o pensionistico ?

GIANFRANCO RASTRELLI. Possiamo fare riferimento al sistema pensionistico. Capisco che, dopo aver fatto ricorso a formulazioni come « favorire » o « sollecitare » o « invitare a procedere », introdurre un'espressione obbligatoria possa risultare eccessivo...

PRESIDENTE. L'indicazione potrebbe essere espressa in questi termini: « Procedere ad uno studio e ad eventuali modifiche nel sistema di finanziamento del sistema pensionistico ».

GIANFRANCO RASTRELLI. Così si evidenzerebbe un aspetto importante.

ORESTE TOFANI. Ci troviamo di fronte non all'anno zero ma a dei fatti consolidati, che sono stati determinati proprio in questi ultimi giorni. Ricordo quanto è previsto nell'articolo 13 del provvedimento collegato alla manovra finanziaria: al comma 2, afferma che, qualora entro la data del 30 giugno non sia stato

adottato il provvedimento legislativo di riordino del sistema previdenziale, sono aumentate in misura tale da assicurare gli effetti finanziari di cui al comma 1 le aliquote contributive a carico dei lavoratori e dei datori di lavoro e le aliquote contributive dovute ai sensi della legge n. 223. Ci troviamo quindi di fronte ad un'indicazione di rifinanziamento, che non è un semplice auspicio ma una vera e propria norma.

PRESIDENTE. Propongo la seguente riformulazione del punto in esame: « Procedere ad uno studio e ad eventuali modifiche nel sistema di finanziamento pensionistico ».

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Pongo in votazione il documento conclusivo come riformulato nella seduta odierna.

(È approvato).

Il documento conclusivo dell'indagine, testé approvato, sarà pubblicato in un fascicolo a parte.

Avverto altresì che nel volume contenente gli atti dell'indagine sarà pubblicata tutta la documentazione acquisita nel corso della stessa.

La seduta termina alle 11,55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 23 dicembre 1994*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SITUAZIONE E SULLE PROSPETTIVE DEL SISTEMA PREVIDENZIALE

A conclusione dell'indagine conoscitiva, articolatasi in tredici sedute della Commissione, undici delle quali dedicate all'audizione degli organi di vertice e delle autorità istituzionali del settore previdenziale, dei rappresentanti delle parti sociali e dei principali operatori del ramo assicurativo, la Commissione ritiene che per eventuali interventi di riforma dell'ordinamento pensionistico si debbano considerare i seguenti elementi emersi nel corso dell'indagine.

1. La criticità degli equilibri finanziari del sistema pensionistico.

Nonostante la riforma operata con il decreto legislativo n. 503 del 1992 e poi con la legge n. 537 del 1993, il sistema pensionistico appare avviato, in assenza di nuovi interventi, verso una situazione di consistente squilibrio finanziario. Al preoccupante dato finanziario risultante dalla continua crescita del fabbisogno INPS, passato dai 60.000 miliardi di lire del 1993 ai 72.200 miliardi previsti per il 1995, va infatti aggiunto: *a)* l'aggravio derivante dalle recenti sentenze della Corte costituzionale (n. 495 del 1993 e, con maggiore incidenza, n. 240 del 1994), che comporteranno oneri annui a regime per circa 2.500 miliardi e, per arretrati, di circa 32.500 miliardi; *b)* il disavanzo pensionistico del settore dei dipendenti pubblici, stimabile per il 1994 in circa 30.000 miliardi. Ulteriori indici di un prossimo aggravamento degli equilibri finanziari possono inoltre individuarsi nel continuo incremento del numero delle pensioni e del loro importo medio, nonché nell'approssimarsi alla maturità di molti regimi pensionistici (in cui verrà meno il sinora favorevole rapporto tra attivi e pensionati).

Il sistema sembra pertanto avviato – anche in conseguenza del gravame di spesa per prestazioni assistenziali, ammortizzatori sociali ed altri oneri impropri, stimabili complessivamente in oltre 69.000 miliardi, come meglio precisato al paragrafo 2 – verso un *gap* di autofinanziamento tale che, in assenza di interventi, e in particolare senza operare una distinzione tra assistenza e previdenza, 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, viene preventivata attestarsi nel 2010, nonostante le restrizioni operate con il citato decreto legislativo n. 503 del 1992, a circa il 40 per cento.

2. La separazione fra previdenza e assistenza.

Come è noto, con l'articolo 37 della legge n. 88 del 1989, di ristrutturazione dell'INPS, sono state individuate le componenti della spesa di carattere assistenziale che, seppure erogate dall'Istituto, devono essere gradualmente assunte a carico del bilancio dello Stato. Tale disposizione ha avuto però finora scarsa ed insufficiente attuazione, permanendo così il gravame della spesa non pensionistica una delle principali cause del disavanzo finanziario complessivo dell'Istituto medesimo. Una attenta analisi operata dalla Ragioneria generale dello Stato, che ha costruito il conto economico della gestione ex articolo 37 secondo i criteri in esso indicati, ha portato infatti ad individuare in 63.000 miliardi per il 1993 (che poi divengono 69.600 e 75.900 per gli anni 1994 e 1995) l'onere da imputare all'assistenza. Appare pertanto necessario accelerare la progressività con cui lo Stato deve assumere, secondo la legge citata, gli oneri di carattere assistenziale; ciò consentirà una migliore lettura dei conti INPS, nei quali spesso non viene considerato il peso negativo delle erogazioni che non possono identificarsi con la previdenza.

Una più rapida separazione tra le due componenti di spesa consentirebbe in primo luogo di evidenziare la componente di spesa a carattere previdenziale – il cui compito è di rapportare la tutela all'anzianità contributiva ed all'entità dei contributi, con carico alla sola contribuzione – rispetto a quella di natura assistenziale, la cui finalità è di integrare o sostituire, in situazione di scarsità o di assenza di reddito, il livello delle prestazioni che devono essere poste a carico della fiscalità generale. In secondo luogo, l'individuazione analitica delle prestazioni di carattere assistenziale potrebbe portare a subordinarne la concessione al reddito di cui fruiscono i beneficiari, eliminando così le prestazioni improprie.

È però da precisare che tale separazione, che nel corso delle audizioni è stata più volte segnalata come un elemento determinante per la risoluzione degli squilibri, sembra assumere rilevanza unicamente con riferimento alla distinzione delle responsabilità dello Stato e degli enti previdenziali nel finanziamento delle prestazioni, poiché, per altro verso, essa ovviamente non influisce sul livello complessivo della spesa. Sia che la parte assistenziale si recuperi attraverso la fiscalità generale sia che venga finanziata attraverso un trasferimento di bilancio all'INPS, si tratta comunque di un'uscita a carico del bilancio dello Stato. In ogni caso, è necessario predisporre un intervento di riforma dell'assistenza che si coordini con la riforma del sistema pensionistico.

È inoltre da osservare, in particolare dopo la qualificazione dell'integrazione al trattamento minimo come istituto di tipo previdenziale, operata dalla citata sentenza n. 240 del 1994 della Corte costituzionale, che molti degli oneri portati a carico della gestione ex articolo 37 andrebbero rivisti quanto alla loro imputazione all'assistenza. Da segnalare in proposito lo studio della Ragioneria generale dello Stato, nel quale si afferma esplicitamente che « gran parte degli oneri convenzionalmente imputati alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS) costituiscono parte integrante della spesa previdenziale, e come tali dovrebbero

riportarsi a carico delle singole gestioni », venendo così a ridursi ulteriormente gli effetti positivi della predetta separazione sui saldi previdenziali.

3. *Il rapporto con gli altri paesi europei.*

Pur con le modifiche di recente apportate, il nostro ordinamento previdenziale continua a risultare nel suo complesso più favorevole per i suoi destinatari rispetto agli ordinamenti vigenti negli altri paesi europei.

Questa valutazione riguarda in particolare l'analisi del sistema pensionistico in senso stretto e non il complesso della spesa sociale.

Limitando la ricognizione ai principali indicatori, può rilevarsi come ciò emerga: dall'aliquota di salario riconosciuto per ciascun anno di contribuzione, pari da noi al 2 per cento ed invece non superiore all'1,5 per cento altrove; dalla presenza dell'istituto del pensionamento di anzianità, non previsto negli altri ordinamenti (in alcuni dei quali è però possibile un pensionamento anticipato rispetto a quello di vecchiaia, con una corrispondente decurtazione del trattamento); dalle condizioni richieste per il riconoscimento del trattamento di reversibilità, dalla regolazione del cumulo di più trattamenti, quali le invalidità e le rendite antinfortunistiche, nonché dai redditi di riferimento per il calcolo della pensione. Tale situazione di maggior favore trova riscontro in molti dei dati che emergono dal confronto con l'area CEE: basti qui segnalare che il rapporto tra pensione di vecchiaia e retribuzione (ovvero il « grado di copertura » della pensione rispetto al reddito in attività di lavoro) è in Italia pari all'89 per cento della retribuzione media, il più alto dell'area considerata (dall'83 all'88 per cento in Francia, dal 77 al 69 per cento in Germania e via via a decrescere altrove). Peraltro tale dato, tratto dal *Primo rapporto sulla previdenza in Italia* dell'INPS (1993), e riferito agli importi netti del settore privato, è destinato a scendere al 76 per cento per coloro che entrano in assicurazione dal 1993 in poi, a seguito della riforma operata dal decreto legislativo n. 503 del 1992.

Tuttavia, come si è detto, tale valutazione discende soprattutto dall'analisi dei trattamenti pensionistici in senso stretto. Infatti, considerando i trasferimenti di natura previdenziale ed assistenziale, nel complesso la spesa sociale del nostro Paese è in linea, se non ad un livello leggermente inferiore, alla media europea: le pensioni suppliscono infatti all'assenza o alla funzione residuale nel nostro Paese di istituti sociali e di trasferimenti alla persona e alla famiglia, sempre ben presenti nei paesi di *Welfare* avanzato.

4. *Le differenziazioni dei regimi pensionistici.*

Una specifica caratteristica del nostro ordinamento pensionistico consiste nella eccessiva varietà dei regimi pensionistici, che si esplicita nella presenza di più di cinquanta fondi tra loro separati, con corrispondenti diversità di trattamento.

Il Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD - regime generale INPS) è il più importante, ricomprendendo circa 11 milioni di contribuenti; ma esistono anche fondi di ampiezza limitatissima, quale quello degli spedizionieri doganali, ormai ridotto a non più di tremila iscritti. La dimensione ridotta di molti di essi, gestiti in prevalenza con il sistema a ripartizione, aggiunge ai problemi generali derivanti per il sistema previdenziale dalla prevista evoluzione demografica, un rischio specifico (e proprio gli spedizionieri doganali ne costituiscono un primo e recente esempio), connesso con i mutamenti della struttura dell'occupazione; tale rischio è evidentemente tanto maggiore quanto più ristretta è la base occupazionale del singolo fondo.

La diversità dei regimi si concretizza sia in diversità del livello dei contributi pagati a parità di reddito o di retribuzione che in diversità dei metodi di determinazione della pensione, anche a parità di retribuzione o storia contributiva. Di particolare rilievo è la differenziazione tra lavoratori pubblici e privati, laddove le regole di contabilità tra entrate ed uscite risultano non ancora attivate per i primi, tuttora privi, salvo quanto recentemente previsto dal decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479, di un fondo con autonomia contabile. È pertanto necessario provvedere quanto prima ad immettere nell'ordinamento pensionistico dei dipendenti pubblici un tale criterio di corretta amministrazione.

La forte diversificazione dei regimi pensionistici è inoltre destinata ad essere sempre più di ostacolo ad un mercato del lavoro che va evolvendo verso una accentuata flessibilità e verso sempre più frequenti mutamenti della mappa occupazionale (ivi compresi i passaggi dal settore pubblico a quello privato, la cui differenziazione è ormai destinata a ridursi).

Si tratta pertanto di realizzare un processo di effettiva omogeneizzazione (nel senso che a parità di obblighi deve corrispondere parità di trattamento) sia per le prestazioni che per i criteri ed i livelli di prelievo contributivo. E ciò non soltanto per un'esigenza perequativa di omogeneizzazione, ma a fini di equità e soprattutto di compatibilità degli aggiustamenti che dovranno effettuarsi per migliorare i saldi pensionistici: il mantenimento delle differenziazioni nelle contribuzioni, nelle prestazioni e nei criteri di pensionamento tra i diversi regimi non appare compatibile con interventi generali di riduzione delle prestazioni offerte dal sistema, che colpirebbero in maniera orizzontale ed indiscriminata situazioni tra loro diverse.

5. L'affidabilità e la funzionalità della previdenza pubblica.

Il sistema previdenziale italiano sembra pertanto presentare, per quanto finora osservato, problemi di sostenibilità macroeconomica e di parità di trattamento nei confronti dei suoi destinatari. La riaffermazione della centralità della previdenza pubblica comporta la definizione di criteri generali di intervento che ne migliorino la vitalità e l'affidabilità.

Quanto al primo aspetto, è necessario invertire la tendenza, mai affermata, ma implicitamente operante, a non tenere sotto stretto controllo la spesa pensionistica, ritenendosi sempre possibile curarne

la copertura mediante maggiori entrate: l'elevata incidenza del prelievo contributivo complessivo sembra infatti ormai difficilmente aumentabile.

Quanto al secondo aspetto, la necessità di garantire la solvibilità della « bolletta del debito » per le future generazioni comporta la riaffermazione del principio della solidarietà, ma – se si vuole dare certezza alla finalità del sistema previdenziale pubblico – anche un possibile abbassamento del tasso di copertura assicurato dalla previdenza obbligatoria. Sotto questo profilo potrebbe prospettarsi anche per il nostro ordinamento una evoluzione verso un sistema a due pilastri, articolato: *a)* in una componente pubblica, caratterizzata da una forte omogeneità e che garantisce una copertura previdenziale in linea con quanto prescrivono le regole costituzionali; *b)* in una componente integrativa, di carattere aziendale o categoriale, che realizza ulteriori livelli di prestazioni corrispondentemente al percorso contributivo e professionale dei destinatari.

6. La previdenza complementare.

Lo sviluppo della previdenza complementare costituisce uno dei principali fattori necessari alla riqualificazione ed al consolidamento della previdenza pubblica. Tale forma previdenziale riveste particolare interesse per quei lavoratori con ridotta anzianità contributiva, individuati dal decreto legislativo n. 503 del 1992 in coloro con meno di quindici anni di contribuzione, per i quali le nuove regole di calcolo della pensione stabilite dal medesimo decreto portano a prefigurare un rapporto pensione-retribuzione intorno al 50-52 per cento. L'effettivo decollo dei fondi pensione non sembra però consentito dalla regolamentazione disposta con il decreto legislativo n. 124 del 1993 (pur come modificato dal decreto legislativo n. 585 dello stesso anno), come concordemente rilevato da tutti gli intervenuti sul tema e come sembra trovar conferma, del resto, nella proroga dell'applicazione dello speciale regime tributario disposta da ultimo dall'articolo 20 del decreto-legge n. 601 del 1994. Si tratta pertanto di ridefinire la disciplina legislativa dei fondi pensione, muovendo dalla constatazione che affidarne il finanziamento ai soli lavoratori (mediante l'utilizzo parziale o totale del trattamento di fine rapporto) potrebbe non consentire di ottenere la dotazione finanziaria necessaria per il decollo dei fondi medesimi: sul punto esistono numerose proposte avanzate dagli operatori del settore, che delineano con sufficiente precisione (ed alle quali pertanto può rinviarsi) le innovazioni da apportare nel trattamento fiscale e contributivo dei versamenti, ferma restando la verifica della loro compatibilità con l'attuale situazione del bilancio pubblico.

7. Il rapporto tra le prestazioni e le contribuzioni.

Strettamente connessa alla necessità di una riqualificazione del sistema previdenziale pubblico, come illustrato al paragrafo 5, è la

necessità di una più attenta considerazione dell'attuale rapporto tra contribuzione e prestazione.

Secondo il modello delineato nelle riforme pensionistiche del 1968-1969 (principalmente ad opera delle leggi n. 238 del 1968 e n. 153 del 1969, nonché del decreto del Presidente della Repubblica n. 488 del 1968), che ha sostituito al precedente « metodo contributivo » – che, pur con alcune particolarità, rapportava la pensione all'ammontare dei versamenti – il « metodo retributivo », il trattamento pensionistico non è più basato sul percorso contributivo, bensì è computato secondo la formula retributiva della base pensionabile.

Tale formula fa implicito riferimento allo *status* di un lavoratore impiegato a tempo pieno, con una carriera lavorativa lunga ed uno sviluppo retributivo ascendente, soprattutto nella fase terminale: come tale, si tratta di un metodo che in alcuni aspetti potrebbe non risultare più funzionale nei percorsi lavorativi interessati dalle nuove forme di flessibilità del lavoro (mutamento dei settori contrattuali di inquadramento, travaso tra il comparto pubblico e quello privato, passaggio da attività dipendente a quella autonoma, eccetera). Il metodo retributivo, inoltre, tende a dar luogo a forme di sperequazione tra i lavoratori, poiché porta a trattamenti comparativamente più favorevoli per coloro la cui carriera retributiva presenta una dinamica in forte salita (le carriere brillanti, anche se brevi) rispetto a chi ha avuto una dinamica retributiva più orizzontale (le carriere piatte, anche se protrattesi nel tempo). Ma, più ancora, stanno emergendo recenti analisi che evidenziano come frequentemente i contributi pagati dal singolo lavoratore non sono, di per sé, sufficienti per coprire l'importo delle pensioni computato secondo l'attuale legislazione. Si tratta di un aspetto meritevole della massima attenzione, il quale – se confermato in via generale – pone in evidenza la presenza nei trattamenti pensionistici ordinari di una integrazione a carico della fiscalità generale, oltretutto crescente al salire della pensione corrisposta. Tale problema assume particolare rilievo anche in una prospettiva di equità intergenerazionale, dovendosi evitare di addossare alle generazioni future un assetto previdenziale i cui costi saranno, nel medio periodo, difficilmente sostenibili.

L'esigenza di precisare con la massima chiarezza le risultanze del metodo retributivo si impone, infine, anche in considerazione dello squilibrio finanziario cui è destinato il nostro sistema a ripartizione, come emerso nei dati sull'aliquota d'equilibrio cui si è fatto cenno all'inizio (e come del resto conferma l'attuale *trend* demografico). La graduale reintroduzione di un rapporto (non necessariamente su base attuariale, ma comunque con una valutazione dei tassi dei rendimenti reali) tra storia contributiva individuale e prestazione pensionistica costituisce un intervento necessario per avviare l'introduzione di elementi di capitalizzazione con i quali, in attenuazione delle caratteristiche ripartitorie « pure » che connotano il nostro ordinamento pensionistico, se ne migliorino le prospettive future.

Il rapporto tra contribuzione e prestazione va più ancora riconsiderato con riguardo all'istituto del pensionamento di anzianità (del tutto specifico del nostro ordinamento), nel quale la prestazione pensionistica è fortemente sussidiata dalla fiscalità generale. Va peraltro tenuto presente che tale istituto ha svolto funzioni di sostegno della

politica industriale, anche nella versione « estrema » del prepensionamento. La sua eventuale riconsiderazione dovrebbe pertanto affiancarsi a nuovi strumenti nella gestione del mercato del lavoro dei lavoratori che si trovano in fasce di età mature, in particolare nelle attività a carattere maggiormente usurante (come già prefigurato nel decreto legislativo n. 374 del 1993). Tali cautele non dovrebbero sussistere nel settore pubblico, ove invece, ed ingiustificatamente, l'istituto del pensionamento di anzianità trova tuttora, nonostante le modifiche apportate dal decreto legislativo n. 503 del 1992 e dalla legge n. 537 del 1993, la disciplina legislativa di maggior favore.

8. Le pensioni di invalidità.

Un'analisi a parte va condotta sui trattamenti di invalidità, che presentano caratteri specifici. Si tratta, come è noto, di prestazioni pensionistiche gestite da tre amministrazioni diverse, INPS, INAIL e Ministero dell'interno, in relazione alla causa che ha determinato la situazione invalidante: malattia generica, infortunio sul lavoro o *handicap*. Attualmente risultano erogate complessivamente 7,2 milioni di prestazioni, per una spesa annua di 58.200 miliardi. Tuttavia le situazioni dei tre settori presentano prospettive di evoluzione tra loro fortemente differenziate, in particolare tra l'INPS e il Ministero dell'interno. L'onere dei trattamenti INPS, che nel 1980 aveva raggiunto l'elevatissimo ammontare di oltre 5 milioni di trattamenti, ha iniziato una progressiva contrazione dopo la riforma operata con la legge n. 222 del 1984, discendendo all'attuale cifra di circa 4 milioni di trattamenti e potendosi prevedere nell'arco di un quinquennio la stabilizzazione in circa 2 milioni 900 mila prestazioni, cifra che può presumibilmente ritenersi fisiologica rispetto al numero totale degli assicurati. Al contrario, le pensioni di invalidità di competenza ministeriale costituiscono una delle componenti di dinamica della spesa pubblica, ove sono passate dallo 0,13 per cento del PIL nel 1980 ad oltre l'1,14 per cento previsto per il 1995 (in valore assoluto circa 20.000 miliardi). L'entità delle pratiche giacenti presso le prefetture, in particolare per quanto concerne l'indennità di accompagnamento, le cui caratteristiche (con riguardo soprattutto alla mancanza di qualsiasi requisito di natura economica) la indicano come il tipo di prestazione in maggior incremento, ne fanno inoltre prevedere una ravvicinata espansione.

All'andamento in diminuzione del numero delle pensioni di invalidità gestite dall'INPS fa pertanto riscontro un ritmo espansivo del numero di soggetti che conseguono l'invalidità civile gestita dal Ministero dell'interno, venendo così ad annullarsi qualsivoglia effetto di riduzione sulle casse statali. Per riportare sotto controllo la spesa per l'invalidità civile potrebbe ritenersi utile, oltre ad una revisione dei criteri concessivi dell'indennità di accompagnamento, la riduzione delle competenze istituzionali nel settore dell'invalidità, ora distribuite tra INPS, INAIL, prefetture ed unità sanitarie locali, ad una unica struttura organizzativa.

9. La previdenza agricola.

Profili del tutto specifici presenta il settore della previdenza agricola, caratterizzato da uno sbilancio di gestione difficilmente recuperabile nel breve periodo. I conti del settore (1993) evidenziano infatti che nell'ambito pensionistico le contribuzioni coprono ormai solo il 10 per cento della spesa per le prestazioni. La dinamica della spesa appare inoltre in rapida crescita (ad esempio, il disavanzo pensionistico degli operai agricoli è passato da 5.726 miliardi nel 1992 a 8.099 miliardi nel 1993) e le prospettive sembrano tendere ad una accentuazione degli squilibri; la gestione pensionistica dei lavoratori autonomi del settore ha infatti il primato negativo di avere un rapporto attivi-pensionati pari a 1:2.

Tale situazione è in buona parte dovuta alla sfavorevole evoluzione occupazionale del settore, che vanta attualmente non più di 1.674.000 attivi (di cui 722 mila dipendenti e 952.000 autonomi), ed in parte ad una legislazione di particolare favore: ciò sia sotto il profilo delle aliquote contributive, che risultano di circa 12,50 punti percentuali inferiori, nel loro complesso, a quelle vigenti per i datori di lavoro del settore industriale, sia sotto il profilo della facile maturabilità di alcuni requisiti necessari per acquisire il diritto alle prestazioni previdenziali (ad esempio, il numero di 51 giornate lavorative annuali sufficienti per l'ottenimento dello *status* di lavoratore agricolo). È altresì da aggiungere che alla situazione descritta non è estraneo l'irrazionale assetto della previdenza agricola – differenziata tra l'ente pubblico che accerta e riscuote i contributi (lo SCAU) e l'ente erogatore delle prestazioni (l'INPS) – assetto peraltro destinato ad essere superato con l'attuazione del provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1995, che ha soppresso lo SCAU. Una ulteriore imperfezione organizzativa è anche da imputarsi all'affidamento della compilazione degli elenchi nominativi ad un ulteriore organismo – le commissioni circoscrizionali per la manodopera agricola – diverso dall'ente competente per l'accertamento.

Appare pertanto necessario un intervento legislativo che investa sia la disciplina sostanziale che l'assetto organizzativo del settore. Tale intervento non può però mirare alla eliminazione dell'attuale divario tra contribuzioni e prestazioni, bensì – più realisticamente – solo alla sua riduzione, assumendo come un dato di fatto la « specialità » della previdenza agricola. Vanno a tal fine riconsiderate nel loro complesso le aliquote contributive, razionalizzando la vigente disciplina delle agevolazioni, ormai stratificatasi nel tempo, ed operando un primo allineamento con le aliquote degli altri settori produttivi: aliquote che peraltro vanno riallineate tenendo presente la situazione contributiva negli altri paesi europei, che pressoché ovunque registrano una situazione di maggior favore del settore agricolo rispetto al settore primario. Ma vanno altresì riviste le procedure di accertamento delle posizioni assicurative e di riscossione, ridisegnando l'attuale assetto organizzativo della previdenza agricola e operando per dare effettiva funzionalità agli attuali servizi (come ha in tal senso operato il decreto legislativo n. 375 del 1993, solo recentemente entrato in vigore).

La Commissione, infine, ritiene necessario:

– operare una più adeguata separazione dell'assistenza dalla previdenza, attribuendone i relativi oneri alla fiscalità generale, separazione necessaria quanto meno a fini di trasparenza e di introduzione di elementi aggiuntivi di chiarezza nei bilanci dell'INPS;

– realizzare un'effettiva omogeneizzazione delle normative (a partire da quella tra lavoratori pubblici e lavoratori privati), assumendo il principio « parità di rendimento a parità di contribuzione » e commisurando le prestazioni all'intero arco della vita lavorativa;

– realizzare adeguate forme di indicizzazione delle pensioni;

– modificare il calcolo della retribuzione pensionabile per i lavoratori giovani;

– riorganizzare le pensioni di invalidità, con unificazione dei criteri e delle modalità di gestione;

– razionalizzare economicamente e organizzativamente il settore della previdenza agricola;

– favorire mediante le opportune iniziative l'avvio della previdenza complementare;

– sollecitare con ogni mezzo la realizzazione di economie nella gestione previdenziale;

– procedere ad uno studio e ad eventuali modifiche nelle forme di finanziamento del sistema pensionistico.