

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

XIII LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO

**SULL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE
DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE**

**PROCEDURA INFORMATIVA
SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA LEGISLAZIONE
SUGLI ENTI DI PREVIDENZA PRIVATIZZATI**

73° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 26 LUGLIO 2000

Presidenza del Presidente senatore Michele DE LUCA

INDICE

Audizione del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, senatore Cesare Salvi sulle prospettive di riforma della legislazione sugli enti di previdenza privatizzati

DE LUCA Michele (DSU)	Pag.	SALVI, (ministro del lavoro)	Pag.
PASTORE Andrea (FI)			
SILQUINI Maria Grazia (AN)			
GASPERONI Pietro (DSU)			

Interviene il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, senatore Cesare Salvi.

I lavori hanno inizio alle ore 14,15.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

PRESIDENTE. Informo la Commissione che della seduta odierna verrà redatto e pubblicato, oltre al resoconto sommario, anche il resoconto stenografico.

Inoltre, ritengo opportuno disporre l'attivazione dell'impianto audiovisivo in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta.

Poiché non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURA INFORMATIVA

Sulle prospettive di riforma della legislazione sugli enti di previdenza privatizzati: audizione del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, senatore Cesare Salvi

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, senatore Cesare Salvi, nell'ambito della procedura informativa sulle prospettive di riforma della legislazione sugli enti di previdenza privatizzati.

Do il benvenuto al ministro Salvi, che ringrazio per avere accettato di partecipare all'odierna audizione, e gli cedo subito la parola affinché possa esprimere le sue valutazioni in merito ai temi oggetto della procedura informativa in atto.

SALVI, *ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Ringrazio il presidente De Luca per l'opportunità che mi è stata fornita di intervenire sul tema oggetto dei lavori della Commissione, in particolare per quanto concerne le prospettive di riforma della legislazione sugli enti di previdenza privatizzati.

Le considerazioni che svolgerò nel corso del mio intervento riguardano i punti affrontati dal lavoro fin qui svolto dalla Commissione. In primo luogo, farò riferimento all'ipotesi di estendere agli enti di previdenza privatizzati cosiddetti storici, ai sensi del decreto legislativo n. 509 del 1994, il metodo contributivo di calcolo delle pensioni. Si tratta di una prospettiva di politica legislativa delineata da chi la ritiene auspicabile per superare le differenze tra gli enti storici privatizzati e quelli sorti in seguito al successivo decreto legislativo n. 103 del 1996, riguar-

dante le professioni che fino, appunto, al 1996 erano prive di copertura assicurativa obbligatoria e per le quali, quindi, era previsto solo il sistema contributivo di calcolo.

La soluzione normativa vigente è quella prevista dalla legge n. 335 del 1995, secondo la quale gli enti cosiddetti storici possono optare per il metodo contributivo di calcolo delle pensioni. Si tratta di una scelta fatta per rispettare l'autonomia decisionale e gestionale degli enti, nella logica dell'autonomia connessa alla privatizzazione.

Peraltro, è certamente corretta ed anche assecondabile la tesi secondo la quale il metodo contributivo è il più adeguato al fine di assicurare l'equilibrio di gestione. Quindi, occorre contemperare l'aspetto della maggiore efficienza ed efficacia di tale metodo con quello dell'autonomia degli enti, che è alla base della precedente scelta legislativa.

Credo che, in questo come in altri campi, il punto fondamentale sia sensibilizzare gli enti e le categorie interessate nella prima fase per concorrere a sottolineare come l'esercizio dell'opzione per il metodo contributivo sia funzionale ai futuri equilibri finanziari degli enti. Quindi, più che incidere sull'autonomia, credo occorra valutare, insieme agli enti e ai soggetti rappresentanti, la possibilità che, in una prospettiva di medio-lungo periodo, l'adozione del metodo contributivo sia la più corrispondente anche al fine di mantenere la certezza - come è giusto che sia - della conservazione del sistema di autonomia per gli enti in questione.

In base alle considerazioni fin qui svolte, mi sembra percorribile l'ipotesi prospettata dalla Commissione di fissare un periodo di riferimento per il calcolo delle prestazioni previdenziali; periodo riferito ai redditi percepiti in un determinato lasso temporale di più anni, che dovrebbe essere lo stesso attualmente in vigore per il sistema dell'assicurazione generale obbligatoria.

Per quanto riguarda la questione più specifica delle garanzie previdenziali degli iscritti alle gestioni, attualmente gli enti sono tenuti a rispettare la riserva matematica commisurata a cinque annualità dell'importo delle pensioni, come previsto dalla riforma del 1994. La norma interpretativa introdotta nel 1997 ha riferito le cinque annualità all'importo complessivo delle pensioni erogate nel 1994. È evidente che, mano a mano che il tempo passa, tale criterio risulta meno adeguato a cogliere la dinamicità delle prestazioni. È anche vero che la norma prevede la possibilità di adeguare periodicamente l'anno di riferimento ed essa stessa prevede tale meccanismo. Anche a tale riguardo si ripresenta la questione del rapporto tra l'autonomia degli enti privatizzati e le scelte più valide da compiere. Si tratta di un rapporto delicato da valutare attentamente. È chiaro che, a questo proposito, è più rilevante la funzione di interesse pubblico svolta dagli enti medesimi, connessa in particolare alla garanzia delle prestazioni previdenziali degli iscritti.

Il Ministero del lavoro e quello del tesoro seguono con grande attenzione l'evoluzione dei bilanci. Sarebbe certamente un fatto positivo la redazione, da parte degli enti, del bilancio tecnico con cadenza annuale e non triennale: si tratta di una possibilità concessa dalla legge agli enti

stessi. Se, invece, si volesse estendere il periodo di riferimento del bilancio tecnico, che è molto più lungo, sulla base di criteri demografici attuariali – indirizzo certamente valido, suggerito da una mia indicazione agli enti – sarebbe necessaria una modifica di carattere normativo al fine di renderlo cogente.

Ricordo che i Ministeri del lavoro e del tesoro svolgono con attenzione un compito di interesse generale, che è quello di monitorare i bilanci tecnici degli enti per valutare anche la congruità delle previsioni formulate, in particolare per quanto riguarda i nuovi iscritti rispetto a *trends* effettivamente prevedibili.

Vi è poi il tema del trattamento fiscale degli enti privatizzati. Si è posto il tema di un eventuale trattamento differenziato in considerazione della particolare natura giuridica privata degli enti. L'ipotesi ha una sua attendibilità, che deve essere considerata attentamente guardando al futuro e verificata nei concreti contenuti con le altre amministrazioni competenti – non dall'amministrazione del lavoro, anche se capisco il senso della questione posta – in materia finanziaria e fiscale.

Per quanto riguarda il sistema dei controlli, credo utile, anche per il Governo, una indicazione puntuale sugli ipotizzati punti di sofferenza. È evidente che, da una parte, dobbiamo eliminare i controlli che appaiono inutili, eccessivi, pervasivi o vessatori; dall'altra, dobbiamo considerare che la funzione di vigilanza e controllo è collegata al fatto che gli enti privatizzati hanno il compito di fornire una prestazione sociale coperta da garanzia costituzionale. Chiaramente vi è un interesse di ordine generale previsto dall'articolo 38 della Costituzione. Anche in questo campo occorre un attento bilanciamento tra l'interesse generale e la logica dell'autonomia che è alla base della riforma.

Si è discusso altresì della possibilità di un'iscrizione unica dei professionisti alle rispettive Casse di previdenza in rapporto a tutte le attività riconducibili ad una medesima figura professionale, anche al fine di assorbire il contributo del 10 per cento relativo alla cosiddetta gestione speciale dei parasubordinati. Tale misura specifica dovrebbe essere sottoposta a valutazioni di ordine finanziario e quantitativo in quanto verrebbe meno all'INPS (e quindi alla finanza pubblica) un apporto contributivo.

Infine, la questione della totalizzazione dei periodi contributivi rappresenta uno dei problemi più rilevanti del sistema previdenziale italiano. Esiste, in materia, una recente sentenza della Corte costituzionale e diverse iniziative legislative sono all'esame del Parlamento. Ad oggi, la ricongiunzione dei periodi contributivi è eccessivamente onerosa e, di conseguenza, può impedire la valorizzazione dei periodi di contribuzione versati. Anche in questo caso, si tratta di valutare la soluzione normativa più indicata ed i possibili profili di onerosità.

Vi sono dati che dimostrano l'esistenza di un fenomeno secondo il quale l'Europa – ma non solo l'Europa – sta vivendo una fase di cambiamento in relazione alla vita delle persone, ai percorsi lavorativi ed anche al tipo di attività svolta (lavoro dipendente, autonomo, figure diverse). Per

questo motivo il tema della ricongiunzione dei periodi contributivi e della continuità dei percorsi previdenziali è di grande interesse.

Il Governo esaminerà con particolare attenzione le indicazioni formulate in proposito dalla Commissione, che certamente forniranno un contributo importante per future decisioni.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro per la sua puntuale relazione introduttiva che ha toccato gran parte delle questioni affrontate dalla Commissione.

PASTORE. Vorrei esaminare alcuni problemi di attualità relativi alle Casse privatizzate, che amano definirsi private dal momento che la legge ha riconosciuto loro autonomia, confidando anche sulle capacità di gestione che, in realtà, in questi anni, hanno dimostrato di possedere.

A tale proposito, rilevo come i bilanci correnti siano fortemente positivi: la Commissione lo ha riconosciuto anche nelle Relazioni annuali presentate al Parlamento sui risultati dell'attività delle Casse, per cui ritengo eccessive le preoccupazioni che sono alla base della procedura informativa avviata da questa Commissione.

Le preoccupazioni circa la garanzia per gli iscritti, dunque, non dico che dovrebbero essere messe da parte, ma quanto meno dovrebbero rivestire un rilievo meno pregnante. I controlli pubblici ci sono; esiste una legge di riferimento e la Commissione, nello svolgimento dei suoi lavori, si è posta il problema di valutare se questa legislazione fosse sufficiente. Noi dell'opposizione, più di una volta, l'abbiamo giudicata sufficiente rispetto all'autonomia degli enti ed abbiamo altresì contestato quelle piccole modifiche che si vorrebbero introdurre come, ad esempio, quella in tema di adeguamento delle riserve o quella relativa al bilancio tecnico.

Vorrei pertanto sapere dal Ministro se reputi necessario un intervento legislativo o se, invece, non ritenga che il sistema posto in essere dalle Casse privatizzate in questi anni sia rassicurante sul piano della garanzia degli iscritti. Tra l'altro, bisogna tenere conto anche del fatto che la legge stessa prevede che non debbano esserci oneri a carico dello Stato per cui, ove mai vi fosse qualche situazione di *défaillance*, sarebbero gli stessi iscritti a dover intervenire per coprire eventuali *deficit*, che allo stato attuale - ringraziando Dio - non risultano.

Le chiedo quindi, signor Ministro, anzitutto, se ritenga opportuna una rilettura dell'attuale legislazione e se, in secondo luogo, non consideri eccessive le valutazioni circa la necessità di assicurare una maggiore garanzia agli iscritti, tenuto conto proprio dei risultati di gestione delle Casse privatizzate.

SILIQINI. Mi riallaccio all'intervento del senatore Pastore - con il quale concordo pienamente - per spingere il discorso un po' oltre, in un'augurabile prospettiva di estrema chiarezza con il Governo, visto che oggi vi è la possibilità di un dialogo diretto con il Ministro.

Intendo svolgere un'osservazione in merito alla quale vorrei conoscere il parere del Ministro.

In base a quanto la Commissione ha avuto modo di verificare, si può dire certamente che le Casse private abbiano risposto in maniera positiva agli obiettivi che la legge si è posta: da un lato, quello di rendere autonome le Casse e, dall'altro, quello di assicurare trattamenti sempre migliori agli iscritti, anche in considerazione del non lunghissimo tempo trascorso dalla legge istitutiva. Si parla, infatti, di qualche anno e non di una riforma che si ritiene necessaria e utile, magari dopo venti-trent'anni, per far fronte ad una situazione problematica e di sclerosi.

Premesso tutto questo, esprimo al Ministro la mia serena valutazione circa la funzione di controllo sull'attività degli enti (e che di fatto viene esercitata) spettante alla Commissione. Tuttavia ritengo che, per quanto sia possibile discutere in questa sede di tutto quanto concerne la vita delle Casse e degli altri enti, la Commissione, considerando i suoi principi istitutivi, non abbia tra le proprie competenze quella di ideare le linee guida di una legge o di una riforma da indicare al Parlamento, così come invece si è proceduto in questo periodo.

Intendo, quindi, porre l'attenzione su questo problema che ritengo non di poco conto. Se, infatti, a questa Commissione spetta principalmente l'esercizio di una indispensabile funzione di controllo, ben venga; d'altra parte però, avendo studiato a fondo la questione, posso dire di essere assolutamente convinta del fatto che, sotto il profilo giuridico e delle competenze parlamentari, ad essa non compete una funzione propositiva sul terreno legislativo. Le mie convinzioni personali valgono poco, ma ciò che conta è il fondamento giuridico delle mie affermazioni.

Mi sono permessa, quindi, di svolgere questa osservazione per conoscere il parere del Ministro in merito al tipo di obiettivi e risultati che la Commissione si propone di raggiungere. Infatti, al di là del fatto che le Casse privatizzate abbiano lavorato bene o male, è necessario chiarire a che genere di risultati finali la Commissione con il suo lavoro deve tendere. Bisogna capire se essa deve mirare all'esercizio di un controllo sul lavoro svolto o se, invece, possa esercitare una funzione propositiva sul piano legislativo nei confronti del Parlamento in merito ad una riforma delle Casse di previdenza, cosa che, giuridicamente, ministro Salvi, non ritengo possibile. Che si tratti poi di una riforma del 10 o del 90 per cento, che sia quindi, un ritocco modesto oppure notevole conta poco perché, se si ammette la possibilità di avanzare una proposta legislativa, non solo ribadisco che ciò non è possibile sotto l'aspetto della procedura parlamentare ma, ovviamente, ci opporremo con tutti i mezzi democratici a che venga seguita tale procedura.

Al di là del merito, quindi, signor Ministro, richiamo la sua attenzione anche sull'aspetto procedurale e più strettamente parlamentare.

GASPERONI. Vorrei iniziare il mio intervento partendo da un punto evidenziato dai miei colleghi che credo occorra chiarire. Ritengo che la condizione preliminare per rapportarci ai problemi che la Commissione

di volta in volta si trova ad affrontare sia chiarire quali sono i compiti e i limiti entro cui dobbiamo operare.

Se non vado errato - a tale riguardo chiedo un aiuto al presidente De Luca - nella legge istitutiva di questa Commissione è prevista la funzione primaria di controllo, che è strettamente connessa alla competenza di formulare, se lo si ritiene (non mi sembra esistano al riguardo impedimenti di ordine giuridico o istituzionale), proposte di indirizzo al Parlamento, il quale a sua volta valuterà l'opportunità di farle proprie e di trasformarle in iniziative legislative.

Per quanto riguarda la questione specifica oggetto del nostro esame, come è accaduto in altre materie che abbiamo affrontato, alla fine del lavoro realizzato dalla Commissione ci troviamo di fronte al problema di formulare, avvalendoci anche del contributo apportato da interlocutori esterni al Parlamento, le conseguenti proposte. Non possiamo non rilevare l'approfondito e lungo lavoro sviluppato dalla Commissione in tema di totalizzazione e di ricongiunzione dei periodi contributivi. Ritengo molto importante le conclusioni prospettate nella Relazione conclusiva presentata dalla Commissione al Parlamento, il cui testo rappresenta l'essenza di talune iniziative legislative evidenziate dal Ministro, sulle quali oggi la Commissione lavoro della Camera dei deputati ha iniziato l'esame in sede referente.

La Corte costituzionale, con una sua sentenza, ci ha sottoposto la necessità di risolvere legislativamente la questione della eccessiva onerosità della ricongiunzione, come ci ha testé ricordato il Ministro.

Per quanto riguarda la totalizzazione, devo affermare che stiamo purtroppo registrando qualche ritardo, stiamo procedendo troppo a rilento. Si avverte la necessità e l'urgenza di arrivare rapidamente a formulare una proposta legislativa che affronti questo problema. Infatti, in un mondo di rapida trasformazione nel quale si assiste ad un'evoluzione del mercato del lavoro, pensare che il versamento di contribuzioni possa, alla fine di una intera vita lavorativa, non dare luogo ad alcun corrispettivo pensionistico è effettivamente in stridente e palese contraddizione con i nostri quotidiani discorsi di flessibilità. Si tratta di un problema che ricade su tutti noi, senza distinzione alcuna, che dovremmo risolvere il più rapidamente possibile.

Chiedo al Governo, nella persona del Ministro del lavoro, quell'attivo contributo che abbiamo già richiesto anche in termini di valutazione dei costi, che oggi è indispensabile per poter proseguire il lavoro in tema di totalizzazione.

Voglio terminare il mio intervento affrontando il problema all'ordine del giorno, ossia le Casse privatizzate. L'autonomia delle Casse privatizzate è, senza alcun dubbio, fuori discussione. Si deve ritenere ormai acquisita la scelta della privatizzazione. A mio giudizio, occorre però una progressiva armonizzazione dei livelli contributivi e delle condizioni attraverso le quali è possibile accedere alla pensione; una progressiva armonizzazione delle condizioni delle diverse Casse privatizzate. Si tratta di materia che non lede assolutamente l'autonomia delle singole Casse. Oc-

corre un maggiore livello di omogeneità o, se non vogliamo usare tale termine, di armonizzazione tra gli enti, ferma restando – lo ripeto – l'autonomia di ogni singola Cassa.

PRESIDENTE. Prima di lasciare la parola al Ministro, credo di dover personalmente rispondere alla senatrice Siliquini.

Ricordo che la legge affida alla Commissione la funzione di vigilanza sull'operatività della legislazione in materia previdenziale e sulla coerenza del sistema con le linee di sviluppo dell'economia nazionale. Nell'ambito di tale funzione alla Commissione compete la facoltà di proporre al Parlamento indirizzi su questioni di particolare rilievo. Al riguardo, nell'attuale legislatura, la Commissione ha già prodotto quattro Relazioni al Parlamento: una Relazione sulla riforma pensionistica; una sull'assicurazione contro gli infortuni; un'altra sulla ricongiunzione e sulla totalizzazione dei periodi contributivi e, infine, una Relazione sulla riforma degli enti previdenziali. Queste quattro Relazioni sono state trasmesse ai Presidenti delle due Camere e tre di esse sono state discusse dall'Assemblea del Senato congiuntamente al collegato alla legge finanziaria per il 1999. La Relazione sulla ricongiunzione e sulla totalizzazione dei periodi contributivi è all'attenzione della Commissione lavoro della Camera dei deputati nel quadro dell'esame dei disegni di legge in materia, ricordati dall'onorevole Gasperoni nel corso del suo intervento.

Pertanto, l'avviso che questa Commissione non possa occuparsi della legislazione previdenziale e che non rientri nelle sue competenze formulare degli indirizzi al legislatore futuro, credo sia in contrasto con la lettera della legge e con la prassi ormai consolidata nella sua attività.

SALVI, *ministro del lavoro e della previdenza sociale*. La senatrice Siliquini comprenderà che non spetta al Governo esprimersi sulle competenze di una Commissione parlamentare perché, ciò facendo, violerebbe le regole esistenti nei rapporti tra i vari poteri.

Per quanto riguarda l'autonomia degli enti, devo ribadire che questa è fuori discussione. Si tratta di una scelta giusta che valorizza la specificità ed il ruolo delle categorie interessate. Naturalmente – come ho già avuto modo di rilevare in precedenza – l'interesse pubblico a tutela della prestazione previdenziale esiste perché la scelta della privatizzazione è legata allo svolgimento di una prestazione che ha copertura costituzionale e grande interesse sociale.

Del resto non si può neanche sostenere la tesi del collega Pastore secondo cui la legge esclude oneri per lo Stato, perché in caso di futuri andamenti negativi delle gestioni (anche se al momento non ci troviamo in queste condizioni) saremmo costretti, per ipotesi, ad approvare un altro provvedimento che stabilisca il contrario (visto che siamo sempre nel campo della legge ordinaria); oppure, metteremmo a rischio le prestazioni previdenziali o, ancora, costringeremmo gli iscritti a versare contributi straordinari.

Credo, quindi, che il senatore Pastore concordi con me sul fatto che è preferibile adottare misure in grado di prevenire il rischio di andamenti negativi delle gestioni prima di trovarsi in simili situazioni.

In questa fase, comunque, non ritengo necessarie innovazioni normative, a meno che esse non si sostanzino in modifiche d'impianto e strutturali dell'attuale organizzazione.

Al tempo stesso però gli enti devono utilizzare al meglio gli strumenti che l'autonomia mette loro a disposizione. Esiste, infatti, un insieme di strumenti rispetto ai quali la legge lascia la possibilità di scegliere; sarebbe utile quindi che essi venissero attivati nell'interesse delle stesse gestioni. Mi riferisco ai bilanci tecnici annuali (e non più triennali) con prospettiva quarantennale, alla riserva di cinque annualità da adeguare in via amministrativa e all'adozione del metodo contributivo. Questo insieme di scelte darebbe maggiori certezze, sempre nell'interesse degli enti e delle categorie medesime.

Credo occorra valorizzare queste possibilità, previo confronto con gli enti e con le stesse categorie perché, ad esempio, il sistema dell'autonomia già prevede alcune opzioni che certamente rassicurerebbero gli interessati.

In questa fase, credo che la nostra funzione sia soprattutto quella di valutare, in comune con gli enti e le categorie, la migliore utilizzazione degli strumenti di autonomia, pur continuando quel monitoraggio e quel controllo previsto dalla legge. Nel quadro degli strumenti disponibili, infatti, è possibile operare scelte in grado di tranquillizzare soprattutto gli iscritti agli enti.

Per quanto riguarda la questione posta dall'onorevole Gasperoni, certamente sarà cura del Governo valutare - nel corso dell'esame dei disegni di legge in tema di totalizzazione e di ricongiunzione dei periodi contributivi - i costi, le diverse opzioni e la costruzione di un percorso che, con la necessaria gradualità, porti al raggiungimento dell'obiettivo indicato dall'onorevole Gasperoni.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente il ministro Salvi e dichiaro conclusa, con l'odierna audizione, la procedura informativa sulle prospettive di riforma della legislazione sugli enti di previdenza privatizzati.

Avverto che nella seduta di domani sottoporro all'esame della Commissione uno schema di relazione conclusiva.

I lavori terminano alle ore 15,15.

