

La Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, istituita dall'articolo 56 della legge n. 88 del 9 marzo 1989, è stata insediata, nella XIII legislatura, con un qualche ritardo: si è infatti proceduto all'elezione del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza solo il 5 marzo 1997.

Alla circostanza la Commissione ha comunque sollecitamente posto rimedio con rinnovato impegno, ma soprattutto con la scelta, condivisa dal nuovo collegio, di svolgere integralmente e in forma attiva i propri compiti. Si è così maturata una positiva prassi che ha caratterizzato il lavoro della Commissione nella XIII legislatura (nota1).

Al controllo meramente passivo sull'attività degli enti – affidato essenzialmente alle relazioni annuali dei presidenti sulla situazione dei rispettivi enti – è stato sostituito, nella legislatura in corso, un controllo attivo. La Commissione ha infatti elaborato un modello d'analisi, comprendente una vasta e dettagliata serie di voci, definite e articolate in modo tale da ottenere una adeguata rappresentazione della situazione gestionale ed economico-finanziaria degli enti. Sulla base del modello unico sono così state annualmente acquisite e verificate, anche nel raffronto con altri documenti prodotti dagli enti (bilanci consuntivi e preventivi, bilanci tecnici e relazioni annuali dei presidenti), informazioni analitiche, complete e uniformi per tutti gli enti controllati.

L'andamento e i saldi della gestione finanziaria e, in particolare, della gestione tipica definita dal rapporto tra le entrate contributive e le spese per prestazioni, nella quale si sostanzia l'attività istituzionale degli enti, la gestione del patrimonio mobiliare ed immobiliare, lo stato patrimoniale e le riserve obbligatorie, l'efficienza operativa e produttiva degli enti sono le aree di rilevazione dei dati, elaborati dalla Commissione in tabelle riassuntive e relazioni separate per ciascuno degli enti controllati nonché, a conclusione, in una relazione generale di sintesi presentata al Parlamento.

Questa nuova procedura di controllo ha condotto all'approvazione e alla presentazione al Parlamento di tre documenti:

la "*Relazione sui risultati dell'attività degli Enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza nel periodo 1994-1997: i possibili interventi correttivi sul duplice fronte della sostenibilità finanziaria e macroeconomica dei sistemi previdenziali e della riorganizzazione operativo-gestionale degli enti*" (Doc. XVI-bis n. 3), comunicata alle Presidenze dei due rami del Parlamento il 15 dicembre 1998 (nota 2);

la "*Relazione sui risultati di gestione degli enti di previdenza e assistenza sociale nel periodo 1994-1998 e prospettive di sviluppo del sistema pensionistico*" (Doc. XVI-bis, n. 10), comunicata alle Presidenze dei due rami del Parlamento il 17 febbraio 2000;

la "*Relazione sui risultati di gestione degli enti di previdenza e assistenza sociale nel periodo 1995-1999 e prospettive di sviluppo del sistema pensionistico*" (Doc. XVI-bis, n. 15), comunicata alle Presidenze dei due rami del Parlamento il 27 febbraio 2001.

Ad altro compito, peraltro totalmente trascurato fino alla XIII legislatura, la Commissione – che deve esercitare la vigilanza sull'operatività delle leggi in materia previdenziale e sulla coerenza del

sistema con le linee di sviluppo dell'economia nazionale – ha dedicato un'intensa attività conclusa con la presentazione di apposite Relazioni al Parlamento.

Nel quadro del dibattito sulle prospettive di riforma dello stato sociale, la Commissione ha approvato la "*Relazione sulla riforma del sistema pensionistico e coerenza con le linee di sviluppo dell'economia*" (Doc. XVI-bis. n. 1), comunicata alle Presidenze dei due rami del Parlamento il 16 luglio 1997.

Con questa analisi del sistema pensionistico si è realizzata una base di conoscenze per l'esercizio della funzione di vigilanza sull'attività degli Enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale. Nel documento, infatti, la valutazione del sistema pensionistico riformato – anche in relazione al parametro offerto dal panorama comparatistico europeo – ha condotto ad un apprezzamento positivo della riforma Dini – una volta a "regime " – ma non ha trascurato, tuttavia, la prospettazione di tutti i possibili interventi correttivi – con indicazione contestuale dell'impatto sul piano economico finanziario e su quello equitativo – soprattutto in funzione dell'accelerazione della transizione. Proprio in tale prospettiva è stata, tra l'altro, auspicata – per la prima volta, a quanto consta – la generalizzazione, sia pure *pro rata*, del metodo contributivo di calcolo della pensione.

Muovendo da una pubblicazione, assegnata alla Commissione dal Presidente del Senato, di sindacati dei pensionati (Spi-Cgil, Fnp-Cisl e Uilp-Uil) sull'armonizzazione in materia pensionistica e dall'esigenza di affrontare questioni insorte nei rapporti tra Consiglio di amministrazione e Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Inps e dell'Inail, è stata condotta una procedura informativa sulle prospettive di riforma degli enti pubblici di previdenza e dei loro organi.

Sotto il profilo procedurale, l'assegnazione, da parte del Presidente del Senato, è dato significativo, da porre nel giusto rilievo. Si tratta di un riconoscimento di quella competenza sistematica della Commissione che dovrebbe, in via di prassi, essere ulteriormente consolidata con l'assegnazione di documenti comunque riguardanti la competenza dell'organismo bicamerale e la conseguente richiesta di atti (ad esempio sotto forma di pareri) quale contributo necessario al circuito della legislazione che – dalla elaborazione alla proposta alla decisione – ne sarebbe convenientemente arricchito.

A conclusione della procedura informativa, la Commissione ha approvato la "*Relazione sulle prospettive di riforma degli enti pubblici di previdenza e dei loro organi*" (Doc. XVI-bis. n. 2) comunicata alle Presidenze dei due rami del Parlamento il 18 giugno 1998 (nota 3).

Esplicitamente dichiarato negli Atti parlamentari è l'evidente nesso di derivazione della delega per il riordino degli enti pubblici di previdenza dalla Relazione. Come documentato dal *dossier* pubblicato a cura della Commissione sul riordino degli enti pubblici di previdenza, le proposte della Commissione hanno trovato puntuale riscontro nelle scelte del legislatore con l'approvazione della legge n. 144 del 17 maggio 1999.

Si è anche evidenziato il nesso tra la Relazione recante "*Prospettive di riforma della normativa in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*" (Doc. XVI-bis n. 7), comunicata alle Presidenze dei due rami del Parlamento il 15 luglio 1999 (nota 4) e la riforma più recente in tema di assicurazione antinfortunistica, allorché il rappresentante del Governo ha richiesto, nella XI Commissione permanente del Senato, in sede di esame dello schema di decreto legislativo in materia, l'acquisizione, appunto, della Relazione della Commissione.

Nel documento sono state affrontate tematiche – quali il monopolio dell’Inail nella gestione del servizio assicurativo, anche con riferimento alla segnalazione dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato e le riforme in tema di normativa antinfortunistica e di malattie professionali – oggetto, in sede politica e parlamentare, di una discussione che si è sviluppata contemporaneamente allo svolgimento della procedura informativa conclusa con la ricordata Relazione. Tale circostanza ha imposto la sospensione del giudizio circa l’adeguatezza del processo riformatore, ma non ha, tuttavia, impedito alla Commissione di prospettare talune fondamentali opzioni: si pensi alla configurazione dell’infortunio sul lavoro come evento protetto in sé, a prescindere cioè da qualsiasi elemento tipizzante, al superamento del sistema tabellare, senza pregiudizio per i lavoratori, in tema di malattie professionali, e alla nuova missione dell’Inail.

Alla formulazione di una ben definita indicazione la Commissione è invece pervenuta sul tema – anch’esso oggetto della funzione di vigilanza sull’operatività delle leggi e del conseguente giudizio di coerenza del sistema – relativo alla ricongiunzione e alla totalizzazione dei periodi assicurativi. Nell’affrontare tale questione, la Commissione si è mossa nel presupposto che il *trend* del mercato del lavoro – la mobilità professionale ne appare dato irreversibile – determina gravi problemi di coerenza del sistema pensionistico. In difetto di criteri e di meccanismi adeguati di raccordo e di comunicazioni tra gestioni, l’accentuato pluralismo del sistema pensionistico rende infatti molto difficile, talora, la salvaguardia del diritto a trattamenti pensionistici, adeguati alla quantità di lavoro prestato, per quei lavoratori (cosiddetti mobili) che maturino posizioni contributive presso gestioni diverse, in dipendenza di lavori diversi prestati. La copertura previdenziale inadeguata che ne risulta può rappresentare un serio ostacolo o comunque un efficace disincentivo per la stessa mobilità professionale dei lavoratori.

Tema, questo, di significativo rilievo anche costituzionale, se è vero che, avviata dalla Commissione la procedura informativa al riguardo (3 febbraio 1999), è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 61 del 5 marzo 1999 che, tuttavia, non risolvendo definitivamente il problema, pur imponendone una impostazione parzialmente diversa, ha reso necessaria la prosecuzione dell’iniziativa, allora appena assunta dalla Commissione e conclusa, poi, con l’approvazione della "*Relazione sulla ricongiunzione e sulla totalizzazione delle posizioni contributive*" (Doc. XVI-bis n. 9), comunicata alle Presidenze dei due rami del Parlamento il 12 gennaio 2000 (nota 5).

Il documento ha prospettato un preciso indirizzo che il legislatore ha poi recepito, sia pure con una normativa da integrare, nel quadro della legge finanziaria per il 2001. Deve essere sottolineato, anche in questo caso, il ruolo del Parlamento come sede di elaborazione originaria, oltre che di proposta e di decisione, ruolo al quale la Commissione ha offerto un significativo apporto, tanto più se si considera, nel merito, il rilievo sociale della questione affrontata.

Coerente al monito della Corte rivolto al legislatore, la Relazione ha indicato nell’attuazione del principio della totalizzazione la scelta legislativa di fondo che non può essere affidata alla potestà statutaria e regolamentare degli enti previdenziali privatizzati. Volta a garantire il trattamento pensionistico adeguato al lavoro complessivamente prestato (articolo 38, secondo comma della Costituzione), la scelta indicata non ha escluso correttivi – si pensi all’opportunità di consentire l’adeguamento, integrale ma graduale nel tempo, delle gestioni previdenziali alle future norme – purché non ne risultasse il sacrificio di diritti costituzionalmente garantiti.

Mossa dall’intento di assicurare la sostenibilità finanziaria e macroeconomica del sistema previdenziale nel lungo periodo, la Commissione, sulla falsariga di analoghe iniziative riferite alla previdenza pubblica (nota 6), ha sviluppato una procedura informativa sulla previdenza privatizzata.

Lungi dal mettere in discussione privatizzazione e autonomia, né, coerentemente, le fonti autonome (statuti e regolamenti) degli stessi enti, il lavoro della Commissione ha riguardato le fonti eteronome, essenzialmente legislative, allo scopo di risolverne nodi problematici e di promuoverne l'ottimizzazione in funzione della migliore garanzia per il diritto dei lavoratori iscritti a prestazioni adeguate alle esigenze di vita. L'attività di verifica dell'operatività e della coerenza della legislazione che regola il sistema della previdenza privatizzata si è sviluppata avendo di mira l'obiettivo, duplice, di indicare soluzioni idonee a garantire le prestazioni nel lungo periodo e ad assicurare certezza operativa agli enti privatizzati. La Commissione ha opportunamente allargato il dialogo, nell'ambito della specifica procedura informativa, anche alle diverse articolazioni istituzionali espresse dalle professioni (Ordini e Associazioni sindacali), rappresentative, a vario titolo, delle attese e dei bisogni degli iscritti alle gestioni. L'estesa consultazione ha permesso di raccogliere un ampio ventaglio di opinioni, manifestate da prospettive diverse, senza peraltro ridurre, ma al contrario valorizzando, l'autonomia degli enti di previdenza privatizzati. A conclusione del lavoro la Commissione ha approvato la Relazione recante "*Prospettive di riforma della legislazione sugli enti privatizzati di previdenza e assistenza*" (Doc. XVI-bis n. 11), presentata alle Presidenze delle Camere il 25 ottobre 2000.

Nel dare sinteticamente conto dell'impostazione metodologica e degli obiettivi delle varie iniziative che hanno caratterizzato l'attività di controllo della Commissione parlamentare, ho ritenuto opportuno disporre che in un'unica pubblicazione fossero raccolte le Relazioni che di quell'attività hanno costituito l'esito (nota 7).

Il notevole approfondimento conoscitivo e il livello qualitativo dei documenti presentati dalla Commissione al Parlamento costituiscono un contributo non secondario – ne è prova l'apprezzamento anche da parte del mondo scientifico – alla discussione dei temi trattati.

Questo il significato del compendio che, con legittima soddisfazione, propongo a quanti – studiosi e politici – si occupano dei problemi della previdenza.

Michele De Luca

(nota 1) Nella XIII legislatura le Relazioni e le proposte di iniziativa delle Commissioni bicamerali (classificate Doc. XVI-bis) sono complessivamente 15 di cui 8 presentate dalla Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale.

(nota 2) V. *Rivista italiana di diritto del lavoro* (Osservatorio previdenziale), 1999, III, p. 187.

(nota 3) Pubblicata in *Foro italiano* giugno 2000, V, 169.
V. anche *Rivista italiana di diritto del lavoro* (Osservatorio previdenziale), 1999, III, p. 258.

(nota 4) Pubblicata in *Foro italiano* marzo 2000, III, 184.

(nota 5) Pubblicata in *Foro italiano* gennaio 2000, I, 22 e in *Lavoro informazione*, 1999, nn. 23-24.

(nota 6) Cfr. la Relazione sulle prospettive di riforma degli enti pubblici di previdenza e dei loro organi, cit.

(nota 7) I testi sono rinvenibili anche su Internet (<http://www.senato.it/parlam/bicam/entipa/relazioni.htm>). Il sito della Commissione ha registrato una frequenza media mensile di circa 6.000 accessi.

