La seduta comincia alle 15.

Audizione di rappresentanti del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale relativa al disegno di legge n. 2145 (collegato previdenziale).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, l'audizione di rappresentanti del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale, relativa al collegato previdenziale.

Ringraziamo per la partecipazione il Nucleo di valutazione della spesa previdenziale, nelle persone del consigliere Maurizio Giordano e del professor Giovanni Geroldi. Voi conoscete già l'argomento della presente audizione, e dunque il vostro contributo è di particolare rilievo per la diretta percezione che possiate avere riguardo ad una problematica che costituisce l'oggetto specifico di questo approfondimento in vista delle deliberazioni ormai imminenti di cui questa Commissione è investita.

Come saprete, i lavori dell'Assemblea sono terminati tardi e quindi c'è una presenza ristretta di deputati, ma per fortuna i gruppi parlamentari sono sostanzialmente rappresentati. In particolare, avete come interlocutore l'onorevole Maninetti, relatore del disegno di legge, che rappresenta quindi il terminale delle vostre osservazioni e dei vostri contributi, ed è presente anche il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali, onorevole Alberto Brambilla, altro destinatario privilegiato delle vostre osservazioni.

Do ora la parola al dottor Maurizio Giordano per la sua relazione.

MAURIZIO GIORDANO, *Componente del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale*. Signor presidente, anche se dei componenti del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale siamo presenti solo noi due, siamo con gli altri idealmente e, soprattutto, concettualmente e culturalmente perché quanto diremo è stato discusso collegialmente. Siamo molto lusingati per essere stati chiamati ad esprimere alcune osservazioni e fare le nostre annotazioni che non possono, ovviamente, che avere carattere estremamente tecnico, data la natura del nostro organo. Infatti, come sapete, il Nucleo di valutazione della spesa previdenziale è stato istituito con la legge n. 335 del 1995 ed ha il compito principale di fungere da osservatorio per il Governo (in particolare per il ministro del lavoro e delle politiche sociali) e di svolgere un'azione di consultazione e studio, di osservazione e controllo dei singoli regimi assicurativi e degli andamenti economico-finanziari del sistema, delle dinamiche della correlazione entrate-uscite, dell'andamento demografico e quant'altro. In sostanza, quindi, abbiamo due compiti principali: uno di monitoraggio ed un altro propositivo, consultivo e di studio.

In questi anni abbiamo svolto la funzione di monitoraggio con un'attività continua e, soprattutto, attraverso l'elaborazione dei rapporti sull'andamento della spesa previdenziale che pubblichiamo annualmente e che è attualmente disponibile su Internet. L'attività propositiva, consultiva e di studio, invece, è stata svolta sia attraverso un rapporto diretto con l'amministrazione, sia attraverso una serie di seminari e di studi di approfondimento. In particolare, le osservazioni che faremo sull'oggetto del vostro invito si basano sui

dati del nostro rapporto per il 2001, a loro volta presi in considerazione dalla commissione ministeriale presieduta dall'onorevole Brambilla che ha compiuto la verifica sull'andamento della legge n. 335 del 1995 e dei successivi provvedimenti.

Per quanto riguarda la verifica dell'andamento di questo decennio, occorre dire, come abbiamo sottolineato più volte nel rapporto e come è stato anche confermato dalle autorità internazionali che si sono soffermate annualmente ed istituzionalmente sull'andamento della spesa previdenziale in Italia, che la linea tendenziale della legge n. 335 del 1995 e delle successive modificazioni ed integrazioni è stata mantenuta. Infatti, rispetto ad una previsione di 52.928 miliardi di lire tra maggiori entrate e minori uscite, vi è stato un maggior risparmio di 1.877 miliardi (chiediamo scusa per non aver effettuato la conversione in euro). Sotto questo aspetto, quindi, abbiamo rilevato che le riforme che si sono succedute dal 1995 ad oggi hanno raggiunto il loro obiettivo anche in relazione alla variazione della spesa pensionistica pubblica, perché se si raggruppano le varie iniziative legislative che si sono succedute nell'ultimo decennio osserviamo che i tassi di crescita delle pensioni nelle diverse fasi (quella iniziale del 1990-1992 prima della riforma, quella 1993-1997 che comprende sia la riforma Amato sia la riforma Dini e quella 1998-2000 relativa alle ultime leggi finanziarie) sono diminuiti (pur essendo comunque tassi di crescita) passando dal 6,1 per cento della prima fase 1990-1992 al 3,8 per cento della seconda fase 1993-1997 ed infine all'1,9 per cento dell'ultimo periodo 1998-2000.

Quindi, l'andamento generale che se ne desume è che gli obiettivi posti dalla prima riforma e dalle successive sono stati raggiunti. Ciò non vuol dire che non vi siano elementi di criticità, che tuttavia devono essere collegati particolarmente con le tendenze demografiche. Le tendenze demografiche, infatti, sono tali per cui, pur essendo riusciti a contenere l'aumento della quota della spesa per le pensioni sul PIL nel periodo considerato, in futuro il

proseguimento dell'esplosione dell'elemento demografico comporterà un sostanziale aumento del costo pensionistico. Pertanto, avremo in prospettiva un aumento del numero delle pensioni che può essere compensato soltanto attraverso una graduale riduzione dell'importo medio della pensione garantita dalla legislazione che ho appena citato.

Tale andamento è stato condiviso anche in sede internazionale da istituzioni come l'Unione europea, l'OCSE ed il Fondo monetario internazionale, i quali hanno concordato con tale analisi pur suggerendo alcune misure che ritroviamo anche nel *Libro bianco* predisposto dalla commissione presieduta dal sottosegretario Brambilla, e cioè il riferimento all'estensione del calcolo *pro rata* contributivo/retributivo, l'accelerazione dell'inasprimento dei requisiti minimi per il pensionamento di anzianità e infine l'introduzione delle misure volte a favorire un maggiore sviluppo della previdenza complementare. Si tratta di tre blocchi di richieste che le autorità internazionali hanno sempre richiamato e che si ritrovano anche nella relazione conclusiva della commissione Brambilla accanto ad altre proposte, fra le quali l'aggiornamento dei coefficienti di trasformazione del calcolo della pensione, l'integrazione al minimo delle pensioni nel sistema misto, alcuni aspetti critici dell'opzione per il sistema contributivo, aspetti relativi alle pensioni pubbliche e alle casse dei liberi professionisti ed un monitoraggio continuo che occorrerebbe fare in modo più approfondito sulle contribuzioni figurative.

Questo è il quadro generale nel quale ci siamo trovati e ci siamo mossi. Rispetto a questo quadro, abbiamo compiuto una valutazione tecnica delle proposte principali del disegno di legge che la Commissione deve discutere. Raggruppandole per argomenti principali, abbiamo esaminato in primo luogo la proposta della certificazione dei diritti pensionistici acquisiti. Tale certificazione è ovviamente positiva perché, come sapete, ogni volta che si parla di riforme in materia previdenziale si scatena una corsa pazzesca al pensio-

namento. Al riguardo, vorrei segnalare che per numerosi anni sono stato a capo dell'ufficio legislativo dell'INPS ed ogni volta che abbiamo parlato di riforma delle pensioni è partita la corsa ai pensionamenti. Quindi, la proposta di una certificazione che « congeli » in qualche modo i diritti, dando certezza ai pensionandi e ai lavoratori, mi sembra un elemento senz'altro positivo.

Tale congelamento, ovviamente, comporta conseguenze anche sul lato dei requisiti e del calcolo della pensione, perché una volta avvenuta la certificazione, è ovvio che la legislazione successiva non potrà modificare quanto già certificato. Va anche detto che ciò è sempre stato garantito perché tutta la legislazione di questi ultimi trent'anni, anche quando sono stati avviati i provvedimenti di contenimento, ha sempre garantito i diritti acquisiti. Dunque, sotto questo aspetto, tale proposta si colloca nell'ambito della logica che ha guidato l'evoluzione del sistema pensionistico italiano.

L'altro punto che intendo affrontare riguarda i lavoratori parasubordinati, per i quali si propone una parificazione rispetto al trattamento dei lavoratori autonomi iscritti nella gestione commercianti dell'INPS. Anche in questo caso, la logica è quella dell'armonizzazione generale; quindi, più elementi di armonizzazione si introducono nel sistema pensionistico nel suo complesso e più tale sistema risponde ai criteri di equità che ne sono alla base. Rispetto a questo, c'è un elemento meno coerente, vale a dire la possibilità di destinare una parte degli introiti per aumenti delle spese a carattere sociale o formativo. Per quanto riguarda l'ambito sociale vi era stato già un anticipo nella precedente legge finanziaria, che parlava di devoluzione di una parte dei maggiori introiti per l'assistenza agli anziani; nel disegno di legge proposto c'è in più l'aspetto formativo, che tuttavia non costituisce una spesa pensionistica: c'è la copertura del regime previdenziale per una spesa non pensionistica, anche se esiste il precedente di cui ho detto.

Un altro elemento fondamentale del disegno di legge governativo è costituito dall'agevolazione per i lavoratori di nuova assunzione consistente nella riduzione da 3 a 5 punti percentuali degli oneri contributivi. È chiaro che ciò si colloca in una logica di sviluppo economico e dell'occupazione che costituisce il naturale substrato nel quale naviga la nave della previdenza sociale, ma che certamente ha fini diversi, anche se influisce fortemente sullo stesso introito contributivo complessivo.

Occorre notare anche una certa « rottura » di quel rapporto contribuzione-pensione introdotto con la legge n. 335 del 1995 e che deve rappresentare il punto di equilibrio dell'intero sistema previdenziale; quindi, sotto questo aspetto il disegno di legge si colloca come elemento innovativo. Si colloca, invece, sotto l'aspetto di continuità per il fatto che ogni volta che si sono introdotte nuove norme si è sempre fatta una distinzione (o quasi sempre) tra vecchi e nuovi iscritti. Questa soluzione, dunque, si colloca in questa fase di transizione molto prolungata ma che deve agevolare l'equilibrio complessivo tra previdenza complementare e previdenza obbligatoria perché, liberandosi quote di reddito con riduzione della contribuzione, si deve desumere che altrettante quote di reddito entrerebbero nella previdenza complementare per una risposta complessiva adeguata. Tuttavia, accanto a questo elemento di continuità e di favore per un riequilibrio previdenza complementare-previdenza obbligatoria, c'è il fatto che non vi sarà più una correlazione tra contribuzione e pensione. Tale correlazione già esiste, se non altro come principio, in quanto la contribuzione per i lavoratori dipendenti è pari al 32,80 per cento, mentre il rendimento è il 33 per cento. C'è, quindi, un *vulnus* dello 0,20.

Esiste un complesso di norme riguardanti l'incentivazione alla prosecuzione della attività lavorativa sia per le pensioni di anzianità sia per i lavoratori dipendenti con una decontribuzione ed un regime fiscale agevolato. Il criterio di delega si riferisce all'esenzione totale su tutta la contribuzione. Tali norme vanno esami-

nate, complessivamente, nel rapporto che si determinerà tra l'incentivo a proseguire l'attività lavorativa per l'aumento complessivo del reddito, conosciuto dal datore di lavoro e dal dipendente, e la quota di decontribuzione che sarà assicurata dal decreto delegato.

Si dovranno valutare anche i riflessi riguardanti il rapporto di lavoro; in qualche modo abbiamo una predeterminazione dei successivi rapporti fra datore di lavoro e dipendente, che si mantengono per ulteriori due anni con un contratto a tempo determinato e per una retribuzione non inferiore alla precedente. Si potrebbe approfondire il legame tra la norma di carattere previdenziale ed il rapporto di lavoro, che verrebbe sottratto all'autonomia negoziale delle parti, in quanto predeterminato dalla legge.

Per l'ultima parte del disegno di legge, che si riferisce ad una serie di norme per l'agevolazione della previdenza complementare, sebbene non abbiamo competenza in tale materia, in quanto i nostri riferimenti sono i trattamenti obbligatori pubblici e privati, valutiamo che tali proposte vadano nella medesima direzione del complesso del sistema pensionistico, determinato a partire dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano porre domande.

ELENA EMMA CORDONI. Vorrei comprendere come il provvedimento nel suo complesso interviene sulle questioni collegate alla sostenibilità del sistema. Il nucleo istituito presso il ministero aveva il compito di verificare come la legge 8 agosto 1995, n. 335, e le modifiche successive avessero raggiunto l'obiettivo rispetto alla stabilizzazione della spesa e alle proiezioni sul suo andamento. Quali sono state le vostre analisi?

Le organizzazioni sindacali hanno affermato la positività della valutazione sugli obiettivi raggiunti dalla legge 8 agosto 1995, n. 335, e che ora sarebbe il caso di affrontare i temi inerenti alla previdenza complementare, che non è stata ancora realizzata.

MAURIZIO GIORDANO, *Componente del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale.* Ovviamente, come già premesso, la nostra attività, essendo di monitoraggio, avviene strada facendo. Attualmente, non possiamo che partire dalla lettera della legge, che proprio nell'ultimo articolo contiene una norma di chiusura, per cui l'attuazione delle deleghe non deve comportare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Esistono, certamente, elementi di possibile criticità, che però dipendono anche da come saranno esercitate le deleghe, per cui si potrebbero determinare equilibri o, addirittura, dati positivi, che compenserebbero eventuali negatività. Tutto, comunque, si deve « chiudere », come prevede l'articolo 81 della Costituzione, nella neutralità dei decreti delegati, che valuteremo quando saranno emanati.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,20.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 27 febbraio 2002.*