

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO

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

PROCEDURA INFORMATIVA SULLE PROSPETTIVE
DI RIFORMA DEGLI ENTI PREVIDENZIALI E ASSI-
STENZIALI E DEI LORO ORGANI: AUDIZIONE
DEI RAPPRESENTANTI DELLA CONFEDERAZIONE
GENERALE DELL'INDUSTRIA ITALIANA E DELLA
CONFEDERAZIONE GENERALE ITALIANA DEL
COMMERCIO, DEL TURISMO E DEI SERVIZI

23° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 19 MARZO 1998

Presidenza del Presidente Michele DE LUCA

INDICE

Procedura informativa sulle prospettive di riforma degli enti previdenziali e assistenziali e dei loro organi: audizione dei rappresentanti della Confederazione generale dell'industria italiana e della Confederazione generale italiana del commercio, del turismo e dei servizi

DE LUCA Michele, <i>Presidente</i>	Pag. 3, 12, 14 e <i>passim</i>	VECCHIETTI (<i>Confcommercio</i>).....	4, 13, 21
PASTORE (<i>Forza Italia</i>)	14	TORELLA (<i>Confindustria</i>)....	7, 13, 25 e <i>passim</i>
MICHIELON (<i>Lega Nord</i>)	16		
DUILIO (<i>Pop. Dem.-Ulivo</i>)	18		

Intervengono: per la Confindustria, il dottore Antonio Torella, accompagnato dal dottore Elio Schittino e dal dottore Bruno Nobile; per la Confcommercio, il dottore Alessandro Vecchiotti, accompagnato dal dottore Carlo Pasqua.

I lavori hanno inizio alle ore 8,50.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

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

Comunico inoltre che, in considerazione della rilevanza dell'argomento, ho richiesto l'attivazione dell'impianto audiovisivo, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta prevista dal Regolamento, e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Poichè non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Informo inoltre gli ospiti e i Commissari che i lavori della seduta odierna verranno trasmessi in diretta da Radio radicale.

Procedura informativa sulle prospettive di riforma degli enti previdenziali e assistenziali e dei loro organi: audizione dei rappresentanti della Confederazione generale dell'industria italiana e della Confederazione generale italiana del commercio, del turismo e dei servizi

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei rappresentanti di Confindustria e Confcommercio. Do il benvenuto ai nostri ospiti che ringrazio per la loro disponibilità.

Vorrei ricordare che questa audizione si inserisce in una procedura informativa volta ad individuare le prospettive di riforma degli enti previdenziali ed assistenziali e dei loro organi.

La Commissione ha già provveduto a svolgere l'audizione dei presidenti di alcuni enti previdenziali e dei presidenti dei consigli di indirizzo e di vigilanza degli enti previdenziali provvisti di questo organo, ed in questa settimana è stato dato avvio alle audizioni delle parti sociali; lo scorso martedì si è proceduto a svolgere l'audizione dei rappresentanti delle grandi confederazioni sindacali ed oggi procediamo con l'audizione dei rappresentanti dei datori di lavoro, cioè Confcommercio e Confindustria.

Vorrei svolgere una breve introduzione per spiegare il senso di questo procedimento informativo relativo alle prospettive di riforma degli enti, che prende avvio da una considerazione di base: sia la legge

delega sulla riforma degli enti previdenziali del 1993, sia la più recente legge delega per la riforma degli enti pubblici ad esclusione di quelli previdenziali, cioè la «legge Bassanini», prevedono come principio ispiratore quello di evitare che vi siano enti pubblici che hanno o che svolgono le stesse funzioni che possono essere utilmente assegnate a privati.

L'ipotesi dell'eliminazione di enti inutili è stata già sperimentata in questo paese ed è stato quindi avviato un processo di privatizzazione che ha avuto un'ampia applicazione nel campo previdenziale; infatti in Italia esistono 14 enti privatizzati che svolgono funzioni previdenziali, anch'essi soggetti al nostro controllo. Ad ogni modo, il problema persiste ed è anche stato confermato da alcune acquisizioni ricevute nelle precedenti audizioni. Ad esempio, il commissario dell'Enpals in questa sede ha dichiarato di avere predisposto un progetto volto ad ampliare le funzioni dell'ente medesimo ma, qualora il suo ente dovesse continuare a svolgere funzioni esclusivamente previdenziali in favore dei lavoratori dello sport e dello spettacolo, sarebbe opportuno che l'Enpals fosse assorbito dall'Inps. Inoltre, il presidente dello Sportass ha prospettato l'esigenza che il suo ente fosse privatizzato in quanto si tratta di un ente che svolge esclusivamente forme di assicurazioni non obbligatorie contro alcuni rischi ed infortuni. Pertanto, l'esigenza di privatizzazione non solo è deducibile dai principi che hanno guidato le riforme finora attuate, ma è stata anche fatta concretamente presente dagli stessi protagonisti della previdenza nel nostro paese.

Quanto alle prospettive di riforma degli organi, vorrei ricordare che nel 1994 si è deciso di accogliere il cosiddetto modello duale che prevede la separazione dei consigli d'indirizzo e vigilanza dall'organo di gestione. Al riguardo, il presidente dell'Inail rappresenta una voce isolata perchè auspica il ritorno ad un unico organo di gestione - il che consentirebbe di svolgere una più efficace attività di governo degli enti -, mentre i rappresentanti degli altri enti e dei sindacati sostengono che sia opportuno conservare il modello duale, anche se rilevano la necessità di apporre dei correttivi che consentano al modello medesimo di essere più efficiente. Alcuni propongono di specificare il significato ed i termini della funzione di indirizzo per evitare che, attraverso un'attività dettagliata di indirizzo, si incida sulle scelte di gestione; altri invece auspicano che si realizzino delle forme di collaborazione che consentano di ottenere il risultato finale che è quello della efficienza di gestione, ma questo è un problema relativo alla questione degli organi.

Con questa premessa ho voluto soltanto riassumere brevemente le ragioni della nostra procedura informativa e, nel contempo, indicare i risultati fin qui acquisiti senza volere ovviamente limitare il campo di intervento dei nostri ospiti, naturalmente molto ampio per quanto riguarda l'oggetto della nostra indagine.

Concludo pertanto questa mia introduzione dando la parola al dottore Alessandro Vecchietti, rappresentante della Confcommercio.

VECCHIETTI. Innanzitutto, desidero ringraziare il Presidente per averci rivolto l'invito a partecipare all'audizione che ci permette di pre-

sentare la nostra posizione su un delicato tema, per il quale chiaramente esiste un forte interesse. L'introduzione svolta dallo stesso Presidente ha già messo in risalto le problematiche di maggiore rilievo.

Sicuramente il momento storico in cui viviamo ci fa intuire che la politica previdenziale, o comunque il principio di tutela sociale in senso più ampio, inducono gli Stati ad operare delle scelte per definire più estese strategie di tipo economico e sociale. Lo stesso dibattito svoltosi sull'ingresso nel mercato unico e sulla adozione dell'Euro ha dimostrato che tali manovre si misurano su indicatori e parametri strettamente connessi alle politiche sociali che i vari *partners* europei intendono riesaminare o modificare. Infatti è ormai chiaro che tutti i fattori di tipo demografico e le scelte sul *welfare* che gli Stati hanno operato nel corso degli anni hanno preparato la situazione attuale per la quale si impongono ripensamenti, aggiustamenti ed eventuali modifiche più incisive nelle strategie fin qui seguite. È sufficiente osservare l'elaborazione della legge finanziaria, che ogni anno richiede l'impegno di Governo e Parlamento, per comprendere il peso ormai assunto dalle risorse destinate alla spesa previdenziale ed alla spesa sociale in senso lato.

Ritengo che sia questo lo scenario nel quale si collocano i dibattiti relativi al ruolo degli enti previdenziali e quelli relativi al modo di svolgere determinate funzioni; funzioni che non possono non tenere conto del processo di semplificazione ricordato dal Presidente e del ruolo che le parti sociali rivestono in tale processo.

Nello stesso sistema di concertazione con il Governo, le scelte forti di politica del lavoro o di revisione dello Stato sociale impongono un atteggiamento parallelo nel momento in cui gli enti, attraverso le proprie delibere, gli indirizzi e la gestione del quotidiano, devono applicare ciò che la normativa di volta in volta prescrive. Infatti, se da una parte abbiamo la revisione dell'impianto normativo, dall'altra abbiamo poi la necessità che si realizzi una duplice azione. Quindi, viene in modo consequenziale da ripensare al ruolo delle parti sociali che, nell'ambito del funzionamento degli enti, debbono necessariamente esprimere le posizioni di chi poi, di fatto, è il diretto interessato del finanziamento e del funzionamento di questi enti. È chiaro che i lavoratori, siano essi dipendenti o autonomi, sono poi in qualche modo i veri protagonisti, coloro che hanno un ruolo attivo, o comunque i destinatari delle strategie di tipo previdenziale ed assistenziale. Allora è abbastanza naturale pensare a questo stretto legame.

Vi è d'altro canto l'altra esigenza, che veniva richiamata, di avere degli enti gestiti con criteri adeguati al processo di trasparenza, di semplificazione, se vogliamo di incisività nella gestione dell'ente stesso, e quindi con la possibilità di garantire un funzionamento ottimale di queste strutture che faccia raggiungere al meglio gli obiettivi, proprio con un forte lavoro di integrazione tra chi mette a punto la strategia e chi si fa carico di garantire un meccanismo perfetto nel suo funzionamento. È vero, siamo di fronte ad una situazione oggettiva; quello che si è verificato dopo la previsione di una nuova struttura degli enti, che ha visto la creazione di questo dualismo, ha presentato qualche sfasatura. Però anche in questo caso forse è bene uscire dall'equivoco, capire che cosa c'è

di vero e che cosa invece nasce un pò da una amplificazione di certi fenomeni che pure ci sono stati nei fatti. Non possiamo dimenticare – perchè è un fatto storico – che consigli di amministrazione e Civ di questi enti hanno cominciato a funzionare in due momenti diversi, e non contestualmente, con un periodo transitorio nel quale solo uno degli organi era insediato; quindi probabilmente anche con una situazione che si è venuta a determinare nei fatti, cioè con alcuni compiti che fatalmente sono stati svolti da un consiglio di amministrazione, anche se a stretto rigore sarebbero stati di competenza del consiglio di indirizzo e vigilanza.

Di qui la successiva necessità di rivedere alcune cose, tutto sommato anche di ripensare dei comportamenti che ormai si davano per consolidati. Quindi è chiaro, è fatale, che quando si verificano queste cose un qualche problema può nascere: ci possono essere dei fraintendimenti, o comunque si possono suscitare degli attriti. In questo senso è sicuramente importante avere un percorso abbastanza chiaro che possa meglio individuare i rispettivi compiti e ruoli, che poi alla fine non possono che essere quelli di base, cioè i due ruoli orientati ai due obiettivi prioritari. Quindi occorrono scelte strategiche coerenti con gli assetti normativi e le strategie più ampie del paese e perfetto funzionamento della struttura per il coerente raggiungimento di questi obiettivi. Non si tratta di varare delle formule nuove, ma semplicemente di avere sempre molto chiari gli scopi che si vogliono raggiungere in questo ambito.

Lo stesso discorso di razionalizzazione e di coerenza possiamo prenderlo come punto di riferimento laddove vediamo qual è l'attuale scenario, che sicuramente è uno scenario meno variegato rispetto al passato, perchè un grosso processo di omogeneizzazione nel panorama del nostro sistema di tutela sociale è già stato attuato. Abbiamo una maggior armonizzazione tra i vari regimi previdenziali, nonchè delle regole che si avviano ad essere uniformi per tutti gli iscritti alle gestioni previdenziali, e quindi i vari istituti che oggi operano sono molto più vicini tra loro rispetto al passato. Però anche qui è necessario trovare un punto di equidistanza tra il presupporre un ente previdenziale uguale per tutti piuttosto che un enorme numero di enti previdenziali. È chiaro che, nel momento in cui si è preso a riferimento il sistema Inps, e quindi anche altre realtà previdenziali si sono avvicinate, è stato fatto un grosso salto in avanti, perchè tutto sommato il modello Inps era anche quello che poteva valutare un numero di soggetti molto ampio, e quindi per primo in qualche maniera ha sempre vissuto tutte le grosse conseguenze dell'andamento demografico, di quelle che sono comunque le tipologie di un grosso campione. Ora però, nell'assimilare tutto al sistema Inps, cerchiamo di non far confluire in un unico grosso contenitore anche realtà che possono rappresentare delle anomalie, proprio perchè, come abbiamo detto in premessa, il discorso del bilancio dell'Inps è quello che influisce poi in maniera fortissima sull'andamento dell'economia in senso più ampio; c'è anche l'esigenza di tutelare gli equilibri esistenti e di non consentire che un semplicistico processo di unificazione vada ad incidere negativamente su una situazione che già necessita di tutta una serie di interventi, di tutta una serie di aggiustamenti. Sono questi i fat-

tori che influiscono un po' in generale su tutto il sistema. Per il momento non ritengo di dover aggiungere altro, salvo poi fornire ulteriori chiarimenti.

TORELLA. Desidero anzitutto rivolgere un sentito ringraziamento al Presidente della Commissione ed alla Commissione tutta per aver consentito alla Confindustria e a me personalmente di esprimere il richiesto parere sull'argomento all'ordine del giorno. Non mi soffermerò, anche perchè condivido le indicazioni di premessa dell'intervento del collega Vecchiotti, su quanto riguarda il riferimento al quadro-scenario di carattere generale ed ai vincoli che da esso derivano, in particolare per l'adesione del nostro paese all'Unione europea. Vorrei inoltre fare tesoro delle indicazioni che il Presidente ci ha dato, e di cui lo ringrazio, circa i punti di riferimento che sono presi in considerazione nell'ipotesi di riforma alla quale la Commissione si sta dedicando, vale a dire non solo il decreto legislativo n. 479 del 1994, ma anche e soprattutto la «legge Bassanini». Proprio su tale disegno di riforma vorrei sviluppare il mio intervento, esaminando i due punti in cui la questione in effetti si articola: da un lato, l'eventualità-opportunità (se non addirittura l'esigenza) di prevedere un superamento dei vari enti previdenziali e, comunque, un accorpamento di funzioni identiche in uno stesso ente (ed eventualmente, sullo stesso terreno, la razionalizzazione di parti delle funzioni pubbliche previdenziali anche in termini di articolazione, quindi in un quadro che veda anche la presenza del privato); dall'altro lato, il problema riguardante l'assetto interno dell'ente o degli enti previdenziali.

Sul primo punto la «legge Bassanini», ma più in generale il riferimento al quadro generale, ci dice sostanzialmente che l'interrogativo «se» procedere in tal senso o meno si poteva porre fino ad alcuni mesi o anni addietro; il Parlamento, approvando quello che ha approvato, evidentemente ha dato una risposta a quel «se». Si tratta però di rispondere ad altri due interrogativi, e cioè «perchè» e «come»; il superamento, sia pure in prospettiva, di una situazione caratterizzata dalla presenza di più enti previdenziali e l'eventuale accorpamento di alcuni di essi, se non di tutti, in un unico ente deve poter rispondere a tali quesiti e, prima di tutto, alla domanda «perchè»: per una richiesta di efficienza? Di economicità di gestione?

Noi siamo dell'avviso che la dimensione degli enti, così come le loro caratteristiche di pluralismo o di unicità, non siano di per sè sinonimi di efficienza o di inefficienza. È chiaro che, se vi sono e laddove vi siano duplicazioni di compiti e di funzioni, l'accorpamento risponde ad una ovvia logica di semplicità e trasparenza; si tratta però di verificare se si tratta, appunto, di duplicazioni di compiti e di funzioni o non si tratti invece di compiti e funzioni sostanzialmente diversi.

Se questa è la logica – quella del «perchè», quindi dell'efficienza e dell'economicità – si tratta poi di rispondere in via primaria al «come». Il Parlamento ed il Governo in questi anni hanno già indicato, a nostro avviso, una risposta: realizzare per gradi, nel tempo, un processo di omogeneizzazione delle regole. Tale omogeneizzazione, sia sul versante

delle prestazioni che su quello delle contribuzioni, rappresenta a nostro avviso la naturale premessa per conseguire una razionalizzazione anche sul piano gestionale. Questa al limite potrebbe spingersi, in prospettiva, fino all'unificazione, se fosse possibile o necessario, in un solo ente; ma la premessa è, come si è detto, un processo di omogeneizzazione che deve essere portato ancora avanti. Oggi come oggi infatti, nel panorama previdenziale, al di là della duplicità di funzioni e della duplicità o pluralità di enti, riscontriamo ancora la presenza di regole molto diversificate, sia in termini di contribuzione, sia in termini di prestazioni, e non solo nei comparti di riferimento che pure nel medio periodo è ancora logico immaginare che debbano sopravvivere (un comparto pubblico, un comparto privato, un comparto del lavoro dipendente e uno del lavoro autonomo). Sta di fatto che la pluralità di enti e gestioni oggi esistente risponde ancora ad una logica – non so fino a che punto ancora valida – di individuazione per settori merceologici, se non addirittura per categorie o per sottocategorie professionali. È evidente allora che, se la sopravvivenza di tali distinzioni venisse ritenuta ancora valida, l'accorpamento in un unico ente si risolverebbe in un fatto solamente estetico, che non risponderebbe ad alcuna logica; non necessariamente si otterrebbe una semplificazione ed uno snellimento dal coinvolgimento di più gestioni in un unico ente qualora esso funzionasse meramente come una specie di *holding*, in cui le singole gestioni mantenessero una loro autonomia fino al punto di avere regole del tutto diversificate. Ecco perchè la coerenza di un disegno di organizzazione non può che essere rapportata ad un processo ulteriore di omogeneizzazione per comparti, evidentemente fin dove è possibile, e non si tratta di un processo di cui oggi si possa dire che va fatto in un modo o in un altro. Se e fino a quando sarà possibile realizzare nel tempo tale processo di omogeneizzazione, l'accorpamento, anche in un unico ente, rappresenterà la naturale conseguenza.

Oltre però ad eliminare le diseguaglianze ed i privilegi che storicamente si sono determinati, la razionalizzazione voluta con l'obiettivo della semplificazione deve anche rispondere, a nostro avviso, all'esigenza di un rapporto di trasparenza nei confronti del vero destinatario delle norme di tutela, vale a dire dei lavoratori e, per la parte di contribuzione, delle imprese. Uno dei limiti del legislatore – sicuramente proprio non solo del nostro paese, ma che nel nostro paese talvolta si avverte di più – è l'elaborazione di disegni e di modelli creati in laboratorio, con una visione «dal centro», indipendentemente dalla concezione che dello stesso problema hanno i destinatari delle norme. Probabilmente, come diceva anche il collega Vecchietti, sarebbe stato opportuno, forse addirittura indispensabile, che il processo di omogeneizzazione si basasse su un modello di riferimento; e – guarda caso – tale modello è stato individuato nell'Inps, probabilmente perchè il modello dell'Inps è quello che raggruppa più lavoratori da un punto di vista numerico. Ma non è detto che quello sia nel tempo il modello più razionale, il più compatibile. È evidente allora che, se e fino a quando non avremo trovato il modello compatibile, le due condizioni di un eventuale processo di accorpamento, comunque inevitabili e tra loro connesse, sono da un lato un proces-

so graduale di risanamento finanziario, da portare avanti nel tempo, e dall'altro la necessità di affrontare comunque una fase transitoria. Se e fino a quando fra le singole gestioni continuassero a manifestarsi gravi fattori di squilibrio, qualsiasi processo di razionalizzazione che si identificasse con un processo di unificazione organizzatoria finirebbe con il ridursi ad una mera somma algebrica di segno complessivamente negativo; tanto più che in un sistema a ripartizione qual è quello previdenziale italiano - quindi più sensibile agli andamenti demografici ed occupazionali - la divisione fra enti e per gestioni anche sul piano teorico determina un fattore di svantaggio per il raggiungimento dell'equilibrio finanziario.

Il secondo riferimento, a nostro avviso condizionante, riguarda il problema di come affrontare un'adeguatamente lunga fase transitoria. Sarà necessario gestire per un periodo medio-lungo i problemi conseguenti all'eventuale confluenza di più gestioni in un unico ente, evitando che l'ente di riferimento, cioè l'Inps, che già di per sé è gravato (salvo qualche rara eccezione) da gestioni in passivo, sia ulteriormente danneggiato da tale confluenza perchè costretto ad addossarsi e quindi a subire anche i passivi di altre gestioni condotte nel tempo secondo altre regole.

Se il processo di unificazione dovesse svilupparsi in questi termini, si finirebbe per determinare una sorta di solidarietà alla rovescia, per cui categorie che nel tempo si sono attestate su gestioni particolari e con particolari regole scaricherebbero i propri squilibri - anche per effetto di quelle regole particolari - su una gestione già di per sé fortemente deficitaria.

Sarebbe pertanto necessario operare una netta distinzione tra le risultanze di bilancio (dell'aspetto peggiore) delle gestioni passate ed un nuovo piano per le stesse gestioni, magari confluite in un unico ente; sarebbe cioè opportuno chiarire chi sarà il soggetto cui faranno carico gli squilibri presenti nelle gestioni che confluiscono nell'ente. Si potrebbe fare riferimento ad una gestione stralcio o ad una struttura come la Gepi; diversamente, non si può pensare di addossare ad esempio al Fondo per i lavoratori dipendenti gestioni passive come quelle dei settori delle ferrovie o delle poste, perchè ciò equivarrebbe a determinare a carico del sistema produttivo - che di fatto ha finanziato e finanzia anche il Fondo pensioni per i lavoratori dipendenti - gli squilibri, per cause remote, di tali gestioni. Ritengo che questo sia il quadro di riferimento relativo alla prima questione.

In ordine al tema del riassetto degli organi interni degli enti, vorrei avanzare tre considerazioni molto ovvie, e proprio perchè tali trascurate.

Probabilmente, come già sostenuto dal dottor Vecchietti, a tutt'oggi non siamo ancora in grado di esprimere un giudizio, positivo o negativo che sia, sulla validità di un sistema duale. Il modello è stato introdotto appena tre anni fa e, anche per le ragioni già evocate, è evidente che la tempistica con la quale tale riforma si è realizzata, la presenza di uomini di diversa impostazione culturale, l'assenza nel nostro paese di una cultura di base volta ad offrire un'indicazione di tipo dualistico, non solo

nell'ambito degli enti previdenziali quanto anche per altre realtà, hanno impedito che il sistema esplicasse interamente i suoi effetti; non ritengo oltretutto che tale sistema duale possa presentare una significativa soluzione solo dopo pochi anni. Fondamentalmente sono convinto che il problema consista nella formazione di una cultura che solo nel tempo, evidentemente, potrà permettere di esprimere una valutazione più adeguata.

In secondo luogo, il Governo, il Parlamento e le forze politiche di fatto rispondono ad un interrogativo di principio: che cosa è lo Stato sociale nel nostro paese e che cosa deve poter essere? Inoltre, l'organizzazione dello Stato sociale deve volgere più verso un modello «accentrato e statalistico» oppure, sia pure in prospettiva, è già iniziato il processo di *social security* e quindi il modello del *welfare state* è ormai superato?

Se ad esempio la fonte di finanziamento primaria dovesse essere ancora collegata alla produzione e all'attività di lavoro - e non a caso il finanziamento è prevalentemente di tipo contributivo e non fiscale -, risulterebbe ovvio che il modello organizzativo non può prescindere dalla pluralità dei soggetti che, con distinzione di ruoli e funzioni, sovrintendono, partecipano o condividono il «processo di gestione» e di decisione degli indirizzi di questo sistema. È evidente che, se si ipotizzasse un sistema di sicurezza sociale basato su un modello «statale» *tout court*, la funzione stessa degli enti di previdenza non avrebbe ragion d'essere se non come mero strumento del sistema stesso.

Nel nostro paese si discute ormai da decenni sull'essenza stessa della «funzione pubblica», relativa cioè agli indirizzi politici generali, la cui indicazione spetta ovviamente agli organi politici e quindi al Parlamento - e su questo non si discute -; ma non c'è dubbio che la forma di condivisione, basata sullo strumento della concertazione e quindi sulla collaborazione tra Governo, Parlamento e parti sociali nella formazione di quegli indirizzi, deve realizzarsi - ripeto, con distinzione di ruoli e funzioni - anche sul modello organizzativo di riferimento.

La terza considerazione è sempre ovvia e strettamente connessa alle prime due. Tutti sappiamo molto bene (noi perchè operiamo all'interno del sistema, voi perchè come Parlamento e Commissione vigilate sull'andamento di queste gestioni e sulla funzionalità o meno degli enti) che in tutti i paesi, compresa l'Italia, qualsiasi sistema di protezione sociale - a questo punto è secondario che sia gestito da uno o più enti - non può più svilupparsi con le stesse modalità con cui si è sviluppato nel passato. Semmai il tentativo faticoso, laborioso, difficile, è quello di una riqualificazione, di una razionalizzazione e - perchè no, lo abbiamo già fatto, lo avete già fatto, Parlamento e Governo, in questo anno - di un risanamento finanziario.

E si può immaginare che un processo di risanamento finanziario e di riqualificazione e razionalizzazione sia un processo - per un sistema articolato come il nostro (nel quale le spinte sono di vario ordine, non solo di tipo politico, centrale e non) -, possa non essere assecondato col coinvolgimento di più soggetti, sempre nella distinzione - ripeto - dei ruoli e delle funzioni?

Se queste considerazioni di pura ovvietà sono tenute presenti, è evidente che probabilmente il sistema attuale si pone in quest'ottica. Allora, se sistema duale ha da essere, e se la premessa di riferimento è quella che ho appena ricordato, ed è condivisa, si tratta solo di verificare se tale sistema non debba però essere razionalizzato e ripreso, visto che un'esperienza di tre anni e mezzo in questo senso c'è già stata.

Indubbiamente qui ci sono due, se non tre, punti di riferimento per un'operazione di razionalizzazione.

Da un lato, probabilmente si tratterà di poter normare anche quello che l'esperienza ha meglio evidenziato, come l'opportunità di equilibri, che sono di naturale dialettica, tra due organismi, uno di gestione e uno di indirizzo e controllo. La dialettica non è un fattore negativo, purché però sia di convergenza complessiva. Il sistema deve cioè poter avere in sé le «regole» - laddove la situazione travalicasse i limiti della dialettica - per superare situazioni di vero e proprio conflitto o addirittura di conflittualità permanente. Oggi i rimedi ed i sistemi di correzione di «conflitto» probabilmente non ci sono. E in questo senso quindi c'è un punto di riferimento che va attentamente valutato.

Non c'è dubbio poi che nelle due aree (di gestione e di indirizzo) vanno apportati degli aggiustamenti; ma questo è un problema che solo in parte si può affrontare sul piano normativo. Spesso più che sul piano normativo vale un pò il discorso di «costume». Non vorrei replicare, all'intervento sull'argomento di qualche giorno addietro del Presidente dell'INAIL, perchè non è mio compito ed anche perchè per certi aspetti potrebbero anche essersi determinate condizioni di particolare disagio in quell'ente (parlo dell'Inail), ma io non ho visto la stessa condizione di disagio, ad esempio, tra gli organi nell'Inps. Evidentemente la valutazione che ciascuna delle due parti può avere di una determinata realtà non è detto che sia esattamente identica. Non so cioè se il giudizio pesantemente negativo che il presidente dell'Inail, avvocato Magno, ha voluto dare sul Civ risponda ad una situazione contingente di quell'Istituto, o ad una sua personale convinzione. Io so per certo che, nella realtà dell'Inps, nella quale vivo, non abbiamo avuto un problema tra persone o addirittura di giudizio di idoneità sulle persone; non c'è stata, che io sappia, una situazione di questo genere. Viceversa il problema è altro: non c'è dubbio che, anche sul piano della individuazione delle persone, sia dell'area di gestione, sia dell'area di indirizzo, i soggetti che sono preposti ad esprimere rappresentanze devono poter farsi carico della necessità di far riferimento a persone di livello qualificato.

Il punto vero che io avverto, non solo nell'Inail, ma anche nell'Inps, è certamente un'esigenza di semplificazione, delle condizioni soprattutto dei vari soggetti che oggi ci sono nell'area della gestione pura. In tale area oggi abbiamo la «dirigenza» in quanto tale, che fa riferimento al decreto legislativo n. 29 del 1993, quindi con i poteri di autonomia persino nei confronti del direttore generale. Poi c'è comunque una «direzione generale» che, nella stessa visione del decreto legislativo n. 479, svolge, ovviamente, una funzione di sovrintendenza su tutto il personale, compresa la dirigenza. Vi è poi un consiglio di amministrazione che dovrebbe avere una sovrintendenza sulla gestione, ma di che tipo? Di

tipo politico? Ma allora qui c'è possibilità di conflitto con l'indirizzo politico che viene dal consiglio di indirizzo e vigilanza! Ed infine c'è il presidente dell'ente che - lasciatemelo dire - probabilmente nel disegno normativo poteva essere una figura di rappresentanza legale e che viceversa rischia di configurarsi quale soggetto monocratico, che sta a cavallo di entrambe le aree, quella di gestione e quella di indirizzo politico.

Non a caso, ad esempio, considero arbitrario il riferimento al presidente in quanto tale - naturalmente prescindendo dalle persone - se chi è investito di tale carica si rapportasse con il Parlamento e con il Governo senza essersi prima consultato con l'organismo collegiale al quale deve fare riferimento in questi casi. Se un presidente di un qualsiasi ente viene ad esprimere indicazioni o un convincimento sull'evoluzione del sistema previdenziale senza che nè il consiglio d'amministrazione nè il Civ di quell'ente abbiano espresso un orientamento al riguardo, credo che la posizione così espressa, anche giustissima magari in teoria, esprima la convinzione personale del soggetto, non quella dell'ente di riferimento. E allora ecco che, nell'area della gestione, probabilmente andrà fatta una semplificazione; che sia un organo di tipo monocratico o invece di moderata collegialità e di elevata professionalità è un discorso in qualche modo secondario, ma che rientra in una logica di rendere coerenti tutti gli interventi prefigurabili.

PRESIDENTE. Ringrazio i dottori Vecchietti e Torella per il loro intervento. Prima di dare la parola ai colleghi per avanzare domande o richieste di chiarimento, volevo porre un quesito che potrebbe sembrare provocatorio, ma non vuole essere tale.

L'altro ieri nell'audizione dei sindacati confederali abbiamo avuto l'occasione di soffermarci su un comunicato stampa che parla di un accordo tra Governo e segreterie di CGIL, Cisl e Uil, con il quale si concorda con l'urgenza di riformare gli organi degli enti previdenziali ed assistenziali di cui al decreto legislativo 479/1994:

«Il Governo e le Segreterie di CGIL, CISL e UIL concordano sull'urgenza di riformare gli organi degli Enti previdenziali e assistenziali di cui al decreto legislativo 479/1994.

Il numero eccessivo di organi a cui sono demandate competenze non chiare, in assenza di procedure certe, ha determinato rilevanti difficoltà di funzionamento della vita istituzionale degli Enti.

Le seguenti linee del provvedimento di riordino, che confermano la scelta duale in cui i compiti di indirizzo sono completamente distinti da quelli di gestione, puntano sulla semplificazione degli organi, il contenimento della loro composizione numerica e la piena valorizzazione del ruolo della tecnostruttura:

1. affidare all'organo collegiale designato dalle parti sociali le funzioni di programmazione, indirizzo, controllo e verifica dei risultati;
2. attribuire tutti i compiti gestionali ad un unico ristretto organo nominato dal Governo sulla base di rigorosi criteri di professionalità, sentito il parere dell'organo di indirizzo e vigilanza;

3. razionalizzazione dei poteri di vigilanza ministeriale e rinvio alla legge 20/1994 per il ruolo della Corte dei conti. Riconsiderazione del ruolo del Collegio sindacale e creazione di un organo di controllo interno coerente con il riassetto degli organi;

4. contenimento delle spese di funzionamento degli Enti e miglioramento della loro efficacia anche con ricorso obbligatorio a forme di utilizzo comune di strutture e di organismi tecnici».

Questo accordo è stato stipulato il 19 febbraio 1997 fra Cgil, Cisl, e Uil ed i ministri Treu e Bassanini. Vorrei chiedervi se avete stipulato un accordo analogo.

TORELLA. No, certamente no. Io prendo atto di questo accordo e di questo comunicato. Alcune delle indicazioni ivi contenute sono obiettivamente condivisibili, quando si parla di razionalizzare la spesa o dell'utilizzo della strumentazione. Circa l'assetto ipotizzato, dato che si tratta di un comunicato, mi farebbe piacere sapere qual è la logica che lo sottende; una volta individuata la logica, infatti, potrebbe essere anche una proposta da approfondire. Ripeto, non so se e fino a che punto si voglia semplificare il discorso della gestione, come mi è parso di capire in un passaggio del comunicato; se è questo che si vuole dire, probabilmente siamo sulla stessa linea. Se però per l'organo di gestione, sia pure di nomina governativa, sia pure costituito di valide professionalità (tutte cose peraltro scontate), non ha modo di avere un raccordo con chi poi determina l'indirizzo ed attua il controllo, se cioè da un lato non c'è un'attività di *reporting* e il sostegno di uno strumento di verifica, e dall'altro manca la possibilità di demandare a qualcuno il compito di sanare un eventuale conflitto, allora l'ipotesi di per sé diventa monca. Se abbiamo un organismo che esercita le funzioni di indirizzo e controllo ed un soggetto di gestione – certamente nominato dal Governo – che deve rapportarsi a quella che, nella nostra visione, è una società di azionariato, qualora l'organo di gestione rispondesse esclusivamente al Governo ed il consiglio di indirizzo e di vigilanza rispondesse solo a se stesso, evidentemente saremmo di fronte ad un modello duale che esiste solo sulla carta; non avremmo allora in realtà un modello organizzativo di collaborazione, di convergenza, ma solo due organismi che andrebbero ognuno per conto proprio; credo quindi che questo sia un aspetto da chiarire e da approfondire.

VECCHIETTI. Sostanzialmente confermo che non esistono accordi del tipo ora ricordato, che per alcuni versi, come sottolineava il collega Torella, non fanno altro che mettere in luce i vari aspetti che sono stati discussi. Onestamente l'impressione che si riporta leggendo il comunicato è che forse l'orientamento di una politica previdenziale come quella indicata non sia così scontato; sicuramente nel comunicato vengono indicati alcuni punti che in linea teorica sono necessari, ma la razionalizzazione prospettata forse è un pò troppo di tipo teorico. Non vedo ad esempio come il fatto di creare degli organismi comuni di tipo tecnico o la previsione di una quasi omogeneizzazione tra i vari istituti possa ne-

cessariamente rendere più efficace l'azione. È vero che siamo nel campo del *welfare*, della tutela sociale, ma se dobbiamo trovare degli indirizzi strategici ad esempio per l'Inps piuttosto che per l'Inail - tanto per citare due istituti che grosso modo riguardano la totalità delle aziende e dei lavoratori dipendenti ed autonomi -, occorre tener presente che vi sono valutazioni ed approfondimenti che sono strettamente connessi agli obiettivi che i due enti si propongono ed alle modalità operative che gli stessi seguono per raggiungere tali obiettivi. Quindi è giusto voler arrivare ad un sistema razionale di integrazione che in qualche modo generi una politica di tipo uniforme, però teniamo anche presente che la politica di tutela sociale è ben articolata e composta di tutta una serie di interventi che debbono essere mirati all'efficacia.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Vecchietti e il dottor Torella. I Commissari che intendono porre quesiti ai rappresentanti della Confindustria e della Confcommercio hanno facoltà di parlare.

PASTORE. Signor Presidente, devo dire anzitutto che il comunicato che lei ora ci ha letto ha sorpreso non solo i membri della Commissione ma anche, mi sembra, i rappresentanti di Confindustria e Confcommercio che probabilmente avrebbero dovuto esserne a conoscenza, se non addirittura aver partecipato alla stesura di una tale concertazione; questo mi meraviglia sinceramente. Credo non si possa più dubitare che ormai la concertazione va assumendo un valore unilaterale: si concerta con le organizzazioni dei lavoratori dipendenti, non con quelle dei datori di lavoro. È una battuta di carattere politico che però, a mio avviso, ha dei riscontri sostanziali, perchè ciò che emerge da quel comunicato è un disegno che impegna in una direzione piuttosto che in un'altra. Fatta questa premessa, vorrei porre alcune domande specifiche, tese a chiarire la prospettiva di riforma degli enti previdenziali.

Mi rivolgo innanzi tutto al dottor Vecchietti. Abbiamo assistito in occasione dell'ultima legge finanziaria ad una polemica, che probabilmente all'esterno non è stata compresa: il Governo sosteneva che l'aumento delle contribuzioni a carico dei commercianti fosse un atto doveroso in quanto questi godevano di una situazione di privilegio, essendo il loro tetto contributivo minore rispetto a quanto dovuto dai lavoratori dipendenti; i rappresentanti della Confcommercio, invece, sostenevano che la gestione del loro fondo non gravava sul settore pubblico per cui non c'era motivo di aumentare le contribuzioni o, quanto meno, era possibile aumentarle in misura più contenuta. Credo sia opportuno chiarire questo mistero. È evidente che le gestioni di altre categorie di lavoratori, in particolare dei lavoratori dipendenti, hanno un carico di carattere previdenziale che le gestioni dei lavoratori autonomi non hanno; un esempio per tutti è la cassa integrazione, che non è prevista per i lavoratori autonomi.

In quest'ottica - fermo restando che naturalmente la risposta può essere in un senso o nell'altro, non è questo l'importante - mi domando se la tendenza ad unificare in maniera totale non solo il soggetto che gestisce, ma anche il fondo che in quel momento viene gestito, non ag-

graverebbe in futuro queste situazioni, diciamo di poca chiarezza, nell'ambito delle diverse gestioni. In altri termini, da un lato si ha la possibilità di un migliore equilibrio finanziario dell'ente, dall'altro però si rende estremamente difficile calcolare quanto compete all'una gestione e quanto all'altra. Tale mancanza di chiarezza è confermata, a mio modo di vedere, dalle parole del rappresentante della Confindustria, dottor Torella, il quale ha espresso in maniera chiara molte perplessità su questa riforma in essere e a venire degli enti previdenziali. In effetti una riforma si può impostare conoscendo prima dove si vuole arrivare, e non senza sapere qual è l'obiettivo, cioè il tipo di previdenza che si vuole assicurare. Se si tratta di una previdenza minima, di rilievo direi esclusivamente costituzionale, di sopravvivenza, allora è una cosa; se vogliamo invece una previdenza che vada al di là del sistema costituzionale, dobbiamo scegliere tra il ritenerla ugualmente di rilevanza pubblica oppure renderla esclusivamente di rilevanza privata, fermi restando poi i doverosi controlli da parte del settore pubblico.

Quindi, se non c'è chiarezza di obiettivi e di finalità, credo che qualsiasi discussione sull'unicità dell'ente previdenziale, sull'unicità di gestione e di organizzazione dell'ente e così via, può avere sbocchi contraddittori a seconda di come si vedono in prospettiva le soluzioni da realizzare. Consideriamo, a titolo di esempio, la questione del sistema duale con riferimento alla gestione dell'Inps e a quella dell'Inail. È evidente, al di là dei personalismi e delle situazioni contingenti, che una è la situazione dell'Inps. Quest'ultimo, come ente previdenziale, gestisce un patrimonio che affluisce da diverse fonti (non ultime quelle pubbliche) nell'interesse dei lavoratori e delle categorie che sono coinvolte nella sua gestione, e necessita, dunque, di un controllo particolarmente stringente, almeno per quanto riguarda l'indirizzo, da parte delle categorie stesse che hanno i loro risparmi «investiti» in quell'azienda (tra l'altro con finalità promiscue, di previdenza, di assistenza e via dicendo). Altra è la situazione dell'Inail, ente essenzialmente assicurativo, che ha una diversa mentalità di gestione del patrimonio perchè diversa è la funzione dei fondi che vengono riversati nelle sue casse. L'Inail potrebbe anche non esistere e potrebbero invece intervenire convenzioni con le assicurazioni private, per la cui gestione ritengo che nessuno possa pretendere la sussistenza di un organo di controllo; infatti può esistere un ente di verifica della gestione e della convenzione con l'assicurazione, ma certamente nessun ente può intervenire nel controllo della utilizzazione e dell'impiego dei fondi.

Vorrei aggiungere un'osservazione in ordine al sistema duale. In una audizione svoltasi qualche tempo fa, il presidente dell'Inps ed il presidente del consiglio di indirizzo e controllo hanno fatto emergere una concezione del sistema duale sulla quale personalmente nutro diversi dubbi. Tale concezione fa riferimento ad una assimilazione tra il meccanismo del sistema duale ed il meccanismo delle società, in cui operano un'assemblea ed un consiglio di amministrazione; nell'ente previdenziale invece esistono un consiglio, che rappresenta in qualche modo i soci, ed un consiglio di amministrazione che è espressione dell'assemblea alla quale il consiglio deve rispondere.

C'è un punto che ritengo fondamentale: l'audizione cui ho fatto riferimento mi ha offerto l'opportunità di riflettere in modo particolare sull'argomento in questione ed ho potuto constatare che esiste un vizio di origine: le assemblee delle società, titolari della gestione, nel momento in cui nominano gli amministratori in realtà si spogliano del potere di amministrazione e solo all'atto del consuntivo verificano l'operato di questi amministratori ai quali possono, o meno, rinnovare la fiducia; non esiste però una preventiva scelta di bilancio, perchè la stessa formazione del bilancio è atto esecutivo, anche se deve rispondere ad esigenze di indirizzo che tutti condividiamo.

Non è possibile creare questa rete inestricabile di controlli, se prima non si stabiliscono in maniera certa i ruoli e le responsabilità. I passaggi di atti di amministrazione dall'uno all'altro soggetto possono creare soltanto ritardi ed inefficienze e, soprattutto, maggiori sprechi perchè ogni ritardo nella gestione di un patrimonio rappresenta un costo aggiuntivo.

Mi chiedo, pertanto, se non sia necessario stabilire innanzitutto gli obiettivi ed i compiti, prima di affrontare in maniera seria e definitiva il problema della riforma degli enti previdenziali, in modo che da questa individuazione si possano definire strumenti adatti e coerenti con gli obiettivi ed i compiti stessi.

MICHIELON. Ringrazio i rappresentanti di Confcommercio e Confindustria per la chiara illustrazione offerta alla nostra Commissione, più limpida di quella ricevuta dai rappresentanti sindacali nell'ultima audizione.

Ho notato una certa convergenza tra i rappresentanti sindacali e la Confindustria. Proprio da me è stata sollevata la questione dei prepensionamenti nel settore delle ferrovie (14.000 in quattro anni) mascherati nell'ultima legge finanziaria approvata. I sindacati, così come la Confindustria, hanno sostenuto di essere stati contrari a tali prepensionamenti, che di fatto aumentano il permanente stato di *deficit* dell'Inps di cui tutti si lamentano. A questo punto mi chiedo perchè il Governo, se agisce contro i sindacati che rappresentano i lavoratori e non favorisce la Confindustria, abbia permesso tali prepensionamenti. Tutto ciò è preoccupante, anche perchè non ho assistito ad alcun tipo di manifestazione contro questi prepensionamenti dei ferrovieri.

Signor Presidente, sono riuscito a definire una mia opinione a seguito delle ultime due audizioni e posso affermare di non credere al sistema duale. Il sistema duale infatti serve solo a coprire le magagne di alcuni settori. Nel mare grande sfuggono alcuni aspetti e sappiamo benissimo che a poco a poco presso l'Inps sono confluite alcune particolari gestioni che non resistevano più a livello economico, pensionistico e previdenziale; faccio ad esempio riferimento alla gestione del settore delle ferrovie o a quella del settore del trasporto locale, che ha chiesto di confluire nell'Inps perchè sulla base dei propri conti, in proiezione, ci si era resi conto che non era più possibile pagare neanche le pensioni. Tali fondi sono definiti speciali, ma di fatto attengono all'Inps.

Tutto questo può valere per il settore privato, ma le ferrovie rappresentano tuttora un mistero perchè in questo comparto opera l'unica società per azioni per la quale si continuano ad emanare provvedimenti governativi, mentre sappiamo che il Governo deve normalmente rimanere estraneo alle vicende di una società per azioni perchè per essa interviene l'azionista e non organi politici.

Per lo stesso identico motivo molte gestioni sono entrate lentamente nel settore pubblico; probabilmente con la confusione si evitano le tensioni sociali. Ribadisco però il principio in base al quale un settore che ha goduto di privilegi per venti anni, debba pagare tali privilegi nel momento in cui si trova in difficoltà senza far ricadere sull'intera collettività i soli costi; infatti quando si doveva godere dei privilegi, questo è stato possibile solamente per i dipendenti di quel settore.

È questa la realtà, signor Presidente, mentre altro è affermare che tutto questo serve a mantenere la pace sociale. Infatti il nostro paese, pieno di contraddizioni, è eccezionale sotto questo punto di vista perchè è riuscito a mantenere la pace sociale e ad evitare lo scoppio di conflitti anche grazie a questo tipo di manovre che, a mio avviso, rendono grandi i loro ideatori. Tralasciamo poi il fatto che le conseguenze di questo tipo di operazioni sono pagate da tutti. Ritengo pertanto che chi ha elaborato il progetto di sistema duale si sia posto anche questo problema.

Signor Presidente, non credo che il sistema duale sia valido perchè oltretutto è contrario ai principi della Costituzione; infatti ognuno dovrebbe ricevere in restituzione almeno una parte corrispondente al lavoro e ai sacrifici che compie e ai contributi che versa. Questo non sarà possibile nel sistema duale; non si potrà incidere sulle pensioni di quei soggetti che godono già dei diritti acquisiti (che ormai non esistono più), mentre si continua ad operare a discapito dei lavoratori in attivo e facendo ancora godere di privilegi ingiusti chi è in pensione.

Il Gruppo Lega Nord-Per la Padania indipendente presenterà alla Camera dei deputati un disegno di legge - di cui sono primo firmatario - volto a permettere la concorrenza dei privati nei confronti dell'Inail, anche se ciò che l'Inail ha compiuto nella sua storia è considerato meritorio. Inoltre, riteniamo giusta la previsione di un'assicurazione obbligatoria, ma tale servizio deve essere svolto anche dai privati, i quali devono ovviamente sempre tenere presenti alcuni vincoli come il tipo di copertura assicurativa o la garanzia dei lavoratori; riteniamo comunque che debba esistere una concorrenza che possa incidere anche sui costi.

Per tutti questi motivi, ribadisco la nostra contrarietà al sistema duale; infatti, a nostro parere, anche nell'Inail, cioè nel mare grande, c'è chi fa il furbo - e sono parecchi - e questi furbi sono protetti sempre dagli altri che lavorano. Non intendo poi parlare dei problemi riscontrati nell'ambito della Confcommercio in relazione al rischio ambientale. Ad esempio, i conduttori di carrozzelle a Roma godono, per gli infortuni sul lavoro, dello stesso indice assicurativo previsto per i piloti di elicottero! Questo è il rapporto definito dall'Inail. C'è qualcosa che non va. Probabilmente il sistema sta in equilibrio nel suo complesso sulla base di storture di questo tipo, ma bisogna rendersi conto di cosa è la solida-

rietà, fino a che punto esiste e da quale momento in poi comincia il puro assistenzialismo.

Ho sentito poi i rappresentanti della Confindustria lamentarsi delle poste e delle ferrovie. Io sono della Lega Nord e non vorrei essere scambiato per l'esponente di qualche altro partito; secondo me questo sistema Italia ha fatto comodo a tutti, perchè in Italia lo Stato acquista solo Fiat, mentre non esiste una vera libera concorrenza. Non ho mai sentito ad esempio la Confindustria invitare lo Stato a fare le aste per l'acquisto delle auto; lo stesso discorso vale anche per la questione dell'alta velocità, che è un affare sempre per gli stessi soggetti. Non c'è concorrenza nel sistema ferroviario; siamo l'unico paese che vende i propri treni in giro per il mondo, mentre in Italia i treni non funzionano. È paradossale, ma è così. Per non parlare degli aiuti dello Stato all'Olivetti mentre l'Olivetti apriva nuovi stabilimenti a Singapore! Non ho mai sentito una voce dalla Confindustria dire che queste pratiche non erano giuste e non erano valide, o rivendicare regole del gioco chiare.

Vorrei parlare allora anche di patti d'area e di patti territoriali. È una riflessione legata al discorso sul *welfare*. Quando un'industria si installa a Manfredonia e lo Stato finanzia il 65 per cento a fondo perduto, probabilmente è anche lo Stato che fa *welfare* a favore dell'industria.

Infine volevo porre una domanda alla Confcommercio a proposito del sistema previdenziale. Voi avete una gestione ricompresa all'interno dell'Inps; sareste disposti ad uscirne partendo dal presupposto che, se per caso andaste in una situazione non più in equilibrio, lo Stato non sarebbe più tenuto a dare aiuti? Questo mi interessa molto perchè secondo me c'è chi vuole il sistema duale per motivi non dichiarati; mi dicono che quando c'erano le casse mutue i servizi erano migliori e più veloci e non si facevano molte file. Se il sistema duale sta producendo questo, nessuno ci impedisce di tornare indietro perchè l'obiettivo è quello di fornire il massimo servizio ai cittadini, con la tutela e le garanzie generali che deve fornire lo Stato, se possibile al minimo costo.

DUILIO. Io vorrei rimanere nel tema che stiamo discutendo, anche se in parte vorrei riprendere alcune delle cose che diceva l'onorevole Michielon, perchè il tema che stiamo affrontando si ricollega a questioni di carattere più generale. Sono abbastanza d'accordo sugli interventi dei colleghi che mi hanno preceduto nel dire che probabilmente noi possiamo operare qualche aggiustamento nella razionalizzazione degli organi degli enti di cui stiamo parlando. Però il primo e più complessivo problema è quello di capire che cosa vogliamo fare, dove vogliamo andare, che tipo di *welfare* abbiamo in testa e, dentro questa idea di *welfare*, come collochiamo il discorso previdenziale, assistenziale e così via. In questo senso non vorrei che arrivassimo al paradosso che tutti pongono i problemi, anche i protagonisti che dovrebbero tirare fuori una qualche idea su come risolverli. Come lo vogliamo costruire questo Stato sociale nel nostro paese?

Una prima cosa che dobbiamo chiarire, e che dovrete anche voi aiutarci a chiarire, è che cosa intendiamo per «indirizzo». Abbiamo già detto in riunioni precedenti che i conflitti che sono derivati all'interno

degli enti sono dovuti a tanti fattori, anche agli aspetti caratteriali, o alle storie degli enti, alle funzioni che espletano e così via, ma sono derivati anche da una notevole confusione che esiste attorno al concetto di indirizzo e vigilanza. Infatti c'è chi lo interpreta in termini molto ampi, c'è chi lo interpreta in termini piuttosto ristretti o restrittivi, e dunque nella confusione che si determina, anche un pò semantica, ma non solo, nascono poi i pasticci, le sovrapposizioni, i conflitti, le confusioni, i bilanci che non vengono approvati (come è successo all'Inps) e così via. Quindi sarebbe il caso di dare un primo contributo. Anche perchè io credo che uno dei problemi che noi abbiamo in questo paese è che troppo spesso trasferiamo acriticamente dei modelli, che magari sono validissimi all'interno dell'azienda privata in termini di imprenditorialità, di cultura economica e di azione all'interno degli organismi rappresentativi, nella sfera pubblica.

Passo ora alla seconda domanda che vorrei fare. Si è detto che una cosa è parlare di un sistema duale in una condizione in cui ci affidiamo alla contribuzione, e quindi in cui il lavoro sostanzialmente è l'architrate su cui si basa lo Stato sociale, e una cosa è lo Stato sociale che noi vogliamo costruire, quello che veniva chiamato *social security*, da finanziarsi, ad esempio, attraverso l'imposizione fiscale. Una suggestione di questo tipo per la verità ce l'ha offerta in termini molto problematici lo stesso presidente dell'Inps, dicendoci che in alcuni paesi si comincia a discutere del finanziamento del *welfare* attraverso il valore aggiunto, oppure facendo riferimento al fatturato, utilizzando cioè dei parametri che non sono esclusivamente riferiti al lavoro, nella consapevolezza che andiamo verso un futuro in cui il lavoro andrà progressivamente diminuendo, almeno nei termini tradizionali in cui noi lo conosciamo. Allora, se la mia è una domanda pertinente, nello stesso tempo dobbiamo ricordare che non possiamo nemmeno muoverci verso una prospettiva in cui, se optiamo per il sistema contributivo, non ci poniamo il problema di una solidarietà da declinare dentro il sistema; non penso infatti che si abbia in testa di costruire un sistema interamente a capitalizzazione, dove ognuno paga i propri contributi e quando va in pensione riprende quello che ha versato. Poi sappiamo bene che nella vita di ciascuno ci possono essere dei lunghi periodi in cui non si è lavorato, e dunque non si sono versati i contributi; quindi non possiamo certo immaginare di non dare la pensione in un caso del genere. Se non gli diamo niente attraverso il sistema previdenziale, qualche cosa gli dovremo dare sotto forma di assistenza e credo che, se vogliamo rimanere un paese civile, non possiamo immaginare che in prospettiva si possono avere dei cittadini non in grado di vivere in condizioni decorose. Non ho sentito in questo senso da voi nemmeno una parola sulla previdenza integrativa e complementare. Mi piacerebbe invece sapere che posto essa occupa dentro questo sistema che vogliamo costruire, chi la deve gestire, in che modo confezioniamo questo sistema di protezione, o di autoprotezione, attraverso la previdenza complementare integrativa.

La terza domanda, che formulo un pò brutalmente, rozzamente, è: ma di cosa stiamo parlando, secondo voi? Perchè anche sulla questione dell'organizzazione degli enti previdenziali avete fatto riferimento, se mi

permettete, ad un discorso che mi pare un pò datato in termini di impostazione culturale. Avete detto che bisogna procedere ad un'omogeneizzazione delle regole (che peraltro mi suona molto come unificazione) con riferimento ai soggetti che sono i destinatari, i protagonisti, ma ciò porta da una parte ad immaginare, sulla falsariga di quello che accade in azienda, organismi rappresentativi degli azionisti, ma dall'altra parte ad ignorare completamente un discorso di razionalizzazione in relazione alle funzioni che devono essere espletate da questi enti; in questo senso domandavo un pò brutalmente di che cosa stiamo parlando.

Per esempio quando si accenna alla conglomerata o alla *holding* come possibili modelli di unificazione di taluni enti, occorre tener presente che ci riferiamo ad un ente come l'Inps, all'interno del quale collochiamo prestazioni come le pensioni di vecchiaia e le pensioni sociali, ma anche prestazioni come le pensioni di invalidità, che sono radicalmente diverse dalle pensioni di vecchiaia e rispetto alle quali forse dovremmo cominciare a fare un salto culturale chiedendoci cosa possiamo fare per recuperare davvero queste persone portatrici di invalidità invece di dargli solo «quattro soldi» alla fine del mese. Ma un ente che si occupa di pagare, un ente sostanzialmente pagatore, può svolgere in modo efficace funzioni di recupero di persone portatrici di *handicap*, di valorizzazione di ciò che hanno piuttosto che di monetizzazione di ciò che non hanno? O questo non implica una cultura «aziendale» - usiamo questo termine - che rende un pò problematico mettere tutto insieme in un unico calderone? E potrei continuare, ma me ne astengo.

Si è fatto riferimento al caso dell'Inail, affermando che esso è un ente assicurativo che gestisce un'assicurazione obbligatoria; non entro troppo nel merito di quanto diceva prima l'onorevole Michielon a proposito dell'Inail; non convengo proprio su tutte le sue considerazioni, ma sarebbe interessante approfondirle. In prospettiva qualcuno pensa che lo stesso Inail possa essere spostato all'interno dell'Inps, magari trasformandolo in un fondo, per cui in questa grossa *holding* ci sarebbe la divisione o il fondo che gestirebbe gli infortuni sul lavoro.

Io credo, ripeto, che dobbiamo porci il problema in termini seri, ma anche in termini di *pars construens*; su «Il Sole-24 Ore» (che non è un giornale di Rifondazione comunista o dell'Ulivo - almeno non mi risulta - ma che è certamente non lontano, credo, dalla cultura che esprime la Confindustria) si è riflettuto con un articolo di Giuliano Cazzola, non molto tempo fa, sull'esigenza di produrre una tripartizione all'interno dell'area previdenziale tra chi eroga certe prestazioni private, chi eroga prestazioni, diciamo così, del settore pubblico e la previdenza integrativa e complementare. Analogo discorso si potrebbe fare sul tipo di prestazione che si eroga per quanto riguarda l'oggetto: una cosa è la pensione di vecchiaia, come dicevo poco fa, altra la pensione di invalidità. Siamo un paese in cui nessuno si preoccupa della riabilitazione; vi sfido ad individuare una realtà seria in cui in questo paese si fa riabilitazione; una volta che si è data loro la pensione, i lavoratori se la tengono ed è finita la storia, nessuno si occupa più di nulla.

In conclusione, non possiamo solo parlare di sommatorie, di sovrapposizioni, mettere un organismo in più e uno in meno, tenerci il

presidente dell'ente solo perchè esercita una funzione di rappresentanza legale e così via. Per certi versi il presidente diventa addirittura inutile, secondo me, nel momento in cui c'è il Civ con un suo presidente; si possono determinare conflitti assolutamente non casuali, perchè avremmo il presidente di un organismo che inevitabilmente giocherebbe su un terreno concorrenziale rispetto al vecchio presidente. Pertanto, a meno che non vogliamo esprimere la vecchia cultura «dorotea», come diceva qualcuno – ma è una categoria molto trasversale, posso assicurarlo – per cui non eliminiamo mai niente in questo paese, ma aggiungiamo sempre qualcosa, credo che bisognerebbe fare un discorso più organico e razionale.

Voglio dire che a mio avviso i temi che stiamo affrontando sono molto complessi, ma anche molto intriganti e dovremmo cercare di affrontarli in un'ottica di lungo periodo; altrimenti produrremo, come dicevo all'inizio, solamente qualche rattoppo, qualche aggiustamento e magari si verificherà che quando le poste o le ferrovie, essendo diventate aziende private, si iscriveranno alla Confindustria ci verrete a dire cose diverse da quelle che ci avete detto oggi perchè saranno anch'essi diventati organismi confindustriali piuttosto grossi; scusatemi se mi esprimo in termini provocatori. Io invece penso che ci sia bisogno che ci aiutate in termini positivi e possibilmente espliciti – non necessariamente definitivi, perchè stiamo operando su un terreno di ipotesi e di sperimentabilità – a definire un modello che, oltre a prevedere soggetti, organi e razionalità diverse, prefiguri un salto culturale significativo in un campo, quello del *welfare*, in cui come sapete abbiamo cominciato a scrivere le prime pagine di un libro che è piuttosto complicato, piuttosto lungo, ma certamente interessante.

VECCHIETTI. È chiaro che le domande e le osservazioni formulate spaziano un pò su tutto, per cui cercherò di seguire la traccia che è stata indicata puntando magari la mia attenzione sui temi che più specificamente riguardano la mia organizzazione.

Partendo dalla prima osservazione fatta, riguardante l'accordo tra sindacato e Governo, credo che questo sia un'ulteriore manifestazione di quella cultura che in campo previdenziale alla fine è stata sempre seguita, e cioè quella di avere molto interesse per la politica previdenziale, soprattutto in un'ottica di intervento sulle prestazioni, sulle pensioni e sul loro livello economico. Tutto sommato la politica previdenziale è stata molto basata sulle uscite, mentre sul versante delle entrate si è utilizzata in maniera impropria la leva previdenziale, come se fosse un ausilio, uno strumento aggiuntivo rispetto alle entrate di tipo strettamente fiscale. Non dimentichiamoci che siamo passati, negli ultimi cinquant'anni, da un tipo di pensione che era strettamente legato alla contribuzione versata dal singolo ad una filosofia molto diversa, quella cioè di pensioni completamente svincolate da quanto ogni lavoratore aveva versato; ed ora, dopo l'allarme che è venuto dallo squilibrio nei conti previdenziali, si è tornati verso una filosofia che vuole legare le prestazioni molto più fortemente a quella che è la contribuzione versata, fino ad

arrivare per i nuovi iscritti ad un sistema sostanzialmente a capitalizzazione che dovrebbe garantire nel tempo una maggior tenuta.

D'altra parte esiste il grosso problema di finanziare questo sistema che si colloca a metà strada fra un sistema previdenziale in senso stretto ed un sistema assistenziale; anche qui noi scontiamo gli effetti di scelte che nel tempo hanno portato ad una commistione di vari istituti. Nell'elencazione dei rischi protetti sono state citate la vecchiaia e l'invalidità, ma non dimentichiamo che la nostra assicurazione generale obbligatoria tutela i tre rischi fondamentali relativi alla vecchiaia, all'invalidità da lavoro e all'erogazione economica ai superstiti in caso di morte del lavoratore.

L'Inps ha poi gestito tutta un'altra serie di funzioni che non sono previdenziali in senso stretto, ma assistenziali, e che hanno comunque avuto forti riflessi sulla vita delle aziende e del lavoratore; questo ha comportato, di conseguenza, la difficoltà di presentare conti ben definiti e suddivisi, nonostante siano stati compiuti notevoli sforzi per separare la previdenza dall'assistenza e per consentire una semplificazione contabile che permetterebbe interventi di strategia più immediati.

Il senatore Pastore, ad esempio, sollecitava chiarimenti sull'atteggiamento tenuto dalla Confcommercio in occasione della discussione dell'ultima legge finanziaria proprio in relazione all'aumento dei contributi. È chiaro che, anche in questo caso, il nostro atteggiamento non nasce assolutamente da contrapposizioni che qualcuno vorrebbe determinare tra il settore del lavoro autonomo e quello del lavoro dipendente, ma soltanto dallo sforzo di far comprendere che si tratta di due mondi oggettivamente diversi fra loro e che hanno una storia previdenziale profondamente differente, una storia che non penalizza o favorisce nessuno. Abbiamo semplicemente di fronte due percorsi storici di tutela previdenziale di due diverse categorie.

È chiaro che nel panorama dell'Inps la gestione della Confcommercio si presenta differente dalle altre. È infatti innegabile che questa sia una delle pochissime gestioni (se non l'unica) che può vantare un attivo di bilancio di migliaia di miliardi, attivo utilizzato in un'ottica più generale per finanziare di anno in anno altre gestioni deficitarie e che si basa su indicatori profondamente diversi rispetto ad altre categorie. Non dobbiamo infatti dimenticare che questa categoria ha ancora un rapporto sostenibile tra lavoratori attivi e pensionati, con più di un lavoratore attivo (quasi due) per pensionato, e presenta un *turn over* che consente comunque un sostanziale equilibrio tra entrate ed uscite; si registra quindi un *trend* positivo, anche se di fatto, come tutte le gestioni previdenziali, essa sconta gli effetti naturali di un invecchiamento.

Dobbiamo inoltre tenere presente che questa gestione è nata successivamente alle altre ed è relativamente giovane; infatti, ha iniziato la propria attività soltanto nel 1965 e, sostanzialmente, ancora non presenta – in linea teorica – pensionati di anzianità; la Confcommercio infatti comincerà a registrare pensionati di anzianità con 35 anni di servizio soltanto nel 2000. Pertanto gli attuali pensionati o pensionandi possono vantare la loro prestazione in virtù del cumulo di contributi versati in precedenza o come lavoratori dipendenti o

come iscritti a gestioni di lavoro autonomo nate prima della gestione commercianti.

Di conseguenza lo sforzo della Confcommercio non era volto a sottrarsi alle regole del gioco che impone la tenuta del sistema previdenziale, ma intendeva far comprendere che esistono oggettivi elementi per i quali non è giusto nè opportuno accomunare tutte le gestioni fra loro. Permane però il vizio di fondo: se la scelta relativa alla parte contributiva è basata su una logica pura di entrate, e quindi completamente svincolata dal meccanismo previdenziale, si subiscono gli effetti di operazioni che poco hanno a che vedere con la vera materia sulla quale si dovrebbe intervenire. È chiaro che si riducono tutte le manovre ad un semplice calcolo di tipo aritmetico che quantifica per ogni settore l'importo che si deve introitare a seguito delle norme varate dalla legge finanziaria. Siamo quindi di fronte a grandissime anomalie che, se non eliminate, non permettono di razionalizzare il sistema previdenziale.

A questo punto, rispondo all'onorevole Michielon in ordine alla sollecitazione ad una valutazione su un'eventuale diverso sistema. Se si continuassero a subire scelte di questo tipo, sarebbe inevitabile per la categoria dei commercianti contemplare l'alternativa di uscire dal sistema, a dispetto di un assetto normativo che non garantisce un'autonomia nelle scelte e che addirittura attribuisce ai comitati che hanno la responsabilità di gestione l'obbligo di intervenire per garantire la tenuta del sistema; non dimentichiamo che per legge il comitato amministratore della gestione commercianti non potrebbe assolutamente accettare, ad esempio, uno squilibrio dei conti perchè la legge obbliga il comitato ad operare o sulle prestazioni o sul livello di contribuzione per garantire il perfetto equilibrio e la tenuta del sistema. Non è un caso che questa norma sia stata varata, anche perchè, forte della situazione di squilibrio di altre gestioni, il legislatore ha posto dei limiti ben precisi. Allora, se nonostante questo e nonostante la presunta autonomia si devono subire passivamente scelte che poco hanno a che fare con una vera politica di tipo strettamente previdenziale o pensionistico, è chiaro che la categoria non può non vedere come una valida alternativa l'uscita da un sistema che sostanzialmente è solo fonte di penalizzazioni.

Quindi i problemi sono reali ed esistono, così come esistono sul versante dell'Inail per altro verso. Anche lì noi siamo in presenza di una assicurazione, che ha il pregio di essere una assicurazione di tipo sociale, che tutto sommato ha il compito di coprire ad ampio raggio l'ambiente di lavoro e qualsiasi fonte di rischio per il lavoratore, nonchè di fornire una tutela tutto sommato anche nei confronti del datore di lavoro. Però, se questo stesso meccanismo deve risolversi in una funzione di solidarietà o di travaso di risorse dall'una all'altra categoria, non può essere ben visto, perchè rappresenta semplicemente un intervento forzoso nei confronti di un rischio che di fatto non esiste, o che obbliga alla contribuzione semplicemente per mascherare una necessità di maggiori coperture per settori che sono molto più esposti. È stato citato esplicitamente, sempre dall'onorevole Michielon, il cosiddetto rischio ambientale, che sappiamo bene aver creato non pochi problemi proprio nei nostri settori, perchè di fatto ha esasperato un concetto di copertura che porta

automaticamente ad una generalizzazione di questa assicurazione, che a mio avviso viene anche stravolta. Infatti, se è vero che la gestione dell'Inail, un istituto al quale non si disconosce grosso ruolo sociale, ha un grosso valore sociale e un grosso significato, esasperando certi concetti si ingenera confusione e si alimenta il convincimento che quest'obbligo sia più che una necessità, quasi un'imposizione. Ecco, io credo che in questo senso tutto ciò che è forzatura non può che comportare degli effetti negativi.

Per tornare al discorso di partenza, cioè all'occhio che sempre è puntato con molta attenzione in tutte le politiche previdenziali più sul versante delle prestazioni che della contribuzione, anche da questo punto di vista abbiamo ad esempio il grosso problema dei bilanci degli enti. I bilanci degli enti in qualche modo rappresentano un'anomalia perchè, al di là di una gestione di tipo dualistico o meno, sappiamo benissimo che nel predisporre un bilancio di un ente esistono delle scelte fatte a monte dalla legge finanziaria o da altre norme che in qualche maniera intervengono sulla disciplina più generale, che poi condizionano fortemente le entrate e le uscite. Allora spesso non si tratta di un problema di contrapposizione, o di un problema di conflitto tra organi; il problema reale è la vera difficoltà oggettiva di predisporre dei bilanci che riescano a tener conto di tutte quelle che sono state le scelte di tipo strategico o politico e di quelle che sono le esigenze, ad esempio nell'ambito dei Civ, di indicare degli indirizzi e di svolgere una funzione di controllo. Quello che voglio affermare è che condizionamenti molto forti di tipo normativo spesso rendono anche impossibile all'atto pratico poter incidere più di tanto sulle politiche degli enti stessi. Noi siamo sì in un regime di dualismo, in un regime di rapporti tra organi, che però è fortemente incanalato da scelte di tipo normativo che ne limitano la possibilità di intervento, e di questo non si può non tener conto.

Della previdenza complementare non abbiamo parlato, ma credo volutamente, perchè ritenevamo nei nostri interventi di voler puntare più l'attenzione su quello che ci sembrava, almeno in prima battuta, il vero problema, cioè su come gli organi funzionano in base alle strutture e agli organi collegiali. È chiaro che il nostro sistema, proprio perchè si basa su una stratificazione, su una commistione tra le funzioni previdenziali e le funzioni assistenziali, deve avere un'evoluzione che fatalmente vede un diverso assetto; pensare ad un monopolio esclusivo da parte del sistema previdenziale, che erediti tutte le scelte fatte nel passato e che vive anche i disagi legati a politiche previdenziali che non tenevano conto di tanti fattori (l'andamento del mercato del lavoro, i fattori demografici eccetera) impone una suddivisione dei canali che devono poi garantire la tutela complessiva al lavoratore e che debbono anche far funzionare il sistema stesso. È chiaro che, se abbiamo una parte sociale che è fortemente radicata nel concetto di previdenza, dobbiamo anche pensare a suddividere le due fonti di finanziamento; quindi occorre pensare ad esempio ad una parte sociale che sostanzialmente faccia leva sul prelievo di tipo fiscale e ad una parte previdenziale che faccia leva sul mondo della produzione, che è anche garantita sul

versante delle prestazioni da forme previdenziali integrative complementari, che sono molto più legate anche alla reale situazione dell'azienda e del lavoratore.

Del resto, se non ipotizziamo uno scenario più variegato, in qualche modo condanniamo questo sistema previdenziale al collasso, perchè poi fatalmente non si riesce a sostenere l'onere complessivo dell'intero meccanismo che oggi come oggi, come dicevo in partenza, è un pò la componente più importante non solo per il nostro paese, ma per tutti i paesi avanzati che fanno i conti proprio con le scelte sul *welfare*, sulla tutela sociale, che sono state nel tempo fatte.

Chiaramente concordo pienamente con l'onorevole Duilio circa la necessità di un ripensamento nella politica previdenziale che presupponga anche un diverso concetto di tutela, non orientata soltanto all'intervento per situazioni di emergenza, ma che elimini le difficoltà in partenza o intervenga per ripristinare la situazione precedente. Quindi è chiaro che uno sforzo per la prevenzione, per la riabilitazione, uno sforzo per consentire un reinserimento nel mondo del lavoro è qualcosa di determinante. Così come è determinante che, accanto al problema della tenuta del sistema previdenziale, ci siano le forti scelte sul mercato del lavoro e sull'occupazione. Infatti, se è vero che il fattore di crisi dei nostri sistemi datati nasce anche dal cattivo equilibrio tra lavoratori attivi e lavoratori in quiescenza, non intervenire per modificare questo rapporto significa non mettere in atto tutti quegli interventi che più di altri possono riequilibrare il sistema nel suo complesso.

TORELLA. Ringrazio i Commissari i cui interventi a me pare esprimano da un lato un elemento comune, che voglio cogliere in positivo, dall'altro sostanzialmente tre ordini di domande alle quali in qualche modo, sia pur brevemente, cercherò di dare una risposta.

L'elemento comune che voglio cogliere nei tre interventi è il seguente. Noi di che cosa stiamo parlando? Questa in forma più o meno diretta (come nel caso dell'onorevole Duilio) è la domanda fondamentale: quale connessione creare tra il sistema di assetto di un ente rispetto al tipo di protezione sociale che vogliamo avere nel nostro paese? Io questo elemento comune lo colgo, ma francamente vorrei che l'attenzione fosse dedicata un pò anche a quella che mi ero permesso, forse in modo superficiale, di accennare come premessa ai due temi che erano oggetto specifico dell'incontro di oggi. Non mi sono nascosto che il tema dell'unificazione, dell'accorpamento e del riassetto degli enti è un tema che può essere deciso in un senso o in un altro a seconda del tipo di risposta che viene data al problema filosofico di partenza: che tipo di protezione sociale prevedere, come far funzionare questo sistema, con quali compatibilità. Si è da qualcuno messo il rilievo di un discorso «datato».

Orbene un discorso «datato» è non solo quello che viene fatto sulla base dell'esperienza del passato, ma anche quello che non tiene conto dell'avvenire di un paese come il nostro, che sta aderendo ad un sistema integrato quale quello europeo, con tutto ciò che comporta. Dirò subito - e con questa risposta molto sintetica cercherò di fornire quanto meno

gli elementi di massima o di riferimento di un tema che richiederebbe un vero e proprio *stage* di approfondimento – che il nostro sistema, buono o cattivo che sia, presenta due grossi fattori di anomalia rispetto all'estero.

Il primo di essi è che il nostro paese è fortemente squilibrato sul terreno delle pensioni (sul piano dei costi e dell'area dei soggetti interessati) rispetto ad altre prestazioni, intendendosi con l'espressione «prestazioni» anche la riabilitazione e simili. Evidentemente il costo complessivo in tutti questi decenni, buona o cattiva che fosse tale scelta, è stato concentrato su una certa area; non a caso il nostro paese conta il più alto numero di pensioni rispetto a tutte le altre nazioni europee, e questo è un dato rilevante. In proposito mi permetto di dire – in questo momento parlo più come cittadino che come rappresentante della Confindustria – che mi troverei assolutamente in disaccordo con chi oggi, dovendo innescare un processo certamente rivolto al futuro, cominciasse a discutere addirittura dell'esistenza o meno di diritti acquisiti in questo campo, come mi è sembrato di cogliere in uno degli interventi che si sono testè svolti: si tratta infatti di una scelta di certezza, vorrei dire di civiltà. Si può fare e si dovrà fare gradualmente, un intervento nei confronti di coloro che sono in grado di difendersi, ma non nei confronti di coloro che, sulla base di regole scritte da questo Parlamento nel corso del tempo, si sono avvalsi di quei diritti ed oramai non sono più in grado di tutelarsi in modo adeguato.

L'altro elemento di squilibrio è il seguente: il nostro paese è caratterizzato da un sistema previdenziale che nel suo complesso è fortemente squilibrato dal peso della contribuzione a carico del sistema produttivo e dei lavoratori. In altri paesi (ad esempio in Francia) ciò non avviene perchè le aliquote formali magari sono dello stesso livello nostro, ma vengono applicati dei massimali; da noi invece i massimali non esistono e la contribuzione incide pesantemente sull'intera retribuzione. Credo quindi che un paese come il nostro, che soltanto per le pensioni impone un prelievo del 33 per cento sul salario, debba interrogarsi sulla possibilità di fare una qualsivoglia riforma, che deve pure essere posta in cantiere, non tenendo conto di questo vincolo condizionante, che compromette fortemente il potere d'acquisto dei lavoratori.

Rispondo ora ai quesiti posti dal senatore Pastore, ed in primo luogo sul tema della dualità. Su questo sono d'accordo: il sistema duale non è che un aspetto, una possibilità di organizzazione del sistema di protezione sociale. È chiaro però che, una volta deciso che tipo di protezione sociale adottare, bisogna poi essere coerenti con le scelte che sono state fatte sul piano generale.

Riguardo ad una differenza tra Inps e Inail, essa esiste ed è già emersa nel dibattito precedente; non l'abbiamo colta oggi, ma già nei giorni scorsi. Alla domanda relativa a che cosa essa sia dovuta, ho già detto nel mio precedente intervento che oggi non sono in grado di rispondere. Sta di fatto che la questione ritorna anche negli interrogativi che l'onorevole Duilio si poneva, e cioè che cosa si intenda per «funzione di indirizzo e di vigilanza» e se questa funzione debba essere rapportata ad un organo qual è il Civ, composto di forze sociali. Si chiede in-

fatti se si vuole forse a questo punto introdurre un meccanismo in qualche modo paragonabile al modello aziendale. Io colgo in tutti i vari aspetti la complessità del caso dell'Inail: tale ente è finanziato esclusivamente dalle aziende a favore dei lavoratori. Mi domando allora se in quel caso la «funzione pubblica» – che si esprime e deve potersi esprimere attraverso regole, indirizzi, vincoli, attraverso la salvaguardia a favore del soggetto tutelato, cioè degli infortunati, dei lavoratori in azienda – debba esplicitarsi fino ad arrivare ad una gestione del tutto avulsa da quelli che sono gli esclusivi finanziatori dell'intero sistema. Molte persone a questo punto possono essere indotte a domandarsi se in quel campo non vi sia spazio anche per un'articolazione privata, e abbiamo visto come già oggi questa prospettiva ci venga annunciata in un disegno di legge. Nel caso dell'Inps è ovvio che storicamente, come ricordava anche il collega Vecchietti, siano state aggiunte, per stratificazioni successive, funzioni a funzioni. Però lo Stato in quanto tale – questo voglio dirlo con franchezza – ha ritenuto utile ed opportuno, o comunque conveniente, direi comodo, addossare all'Inps funzioni che esso non era in grado di assolvere. Le funzioni di assistenza non sono state espresse in prima persona dallo Stato-organizzazione e si è trovato comodo, utile, pratico addossarle storicamente all'Inps; ciò ha formato oggetto di normative che si sono poi stratificate nel tempo.

Quanto poi ad una considerazione suggestiva, interessante, per certi versi intrigante, svolta dall'onorevole Duilio – egli si è chiesto se noi per la funzione di indirizzo e vigilanza intendiamo rapportarci al modello aziendale –, occorre dire che, se noi aderiamo all'Unione europea, è tutto il sistema paese che deve aderirvi: non c'è una «realtà industriale» che aderisce all'Unione europea ed una realtà «non economica» dello Stato, dell'organizzazione statale o pubblica, che non deve porsi il problema della concorrenzialità e della compatibilità. Il modello aziendale – naturalmente con le specificità che sono proprie laddove si tratti di assolvere a funzioni pubbliche – è un modello che non possiamo più scegliere, ma che ci viene imposto da un'adesione che abbiamo tutti fortemente voluto; poi si esprimerà in un modello duale oppure no, non c'è dubbio, ma non è pensabile immaginare che vi siano aree di organizzazione del nostro paese (ad esempio in campo previdenziale) che si sottraggano alle regole proprie di una economia di mercato.

Per quanto riguarda poi le funzioni di questi enti, l'onorevole Duilio ci chiedeva di aiutare il Parlamento a ravvisare meglio in questo processo di semplificazione, ma anche di maggiore trasparenza, le distinzioni tra le varie funzioni. Vorrei fornire un suggerimento: le pare giusto che nel nostro paese, per l'accavallarsi di normative nel tempo, la tutela dell'invalidità oggi faccia carico sia all'Inps sia all'Inail (sia pure sotto profili diversi), con costi raddoppiati a carico del sistema produttivo, sicchè i soggetti interessati riescono talvolta ad essere beneficiari ad un tempo di entrambe le rendite provenienti dai due enti? È opportuno quindi il ricorso alla semplificazione, ma tenendo presente che non si può pensare di poter aggiungere funzioni a funzioni, magari organizzativamente, in capo ad enti diversi, prescindendo dai costi complessivi. Non è più possibile immaginare che nel tempo l'incidenza degli oneri

sociali per la protezione sociale continui ad attestarsi su percentuali dell'ordine di 50-55 punti sul salario; questo è un problema politico del nostro paese, in quanto incide fortemente sulla competitività del nostro sistema produttivo e compromette il potere d'acquisto dei lavoratori, che vedono fortemente decurtato il loro salario netto rispetto a quello lordo.

Non voglio dare poi risposte, che potrebbero sembrare polemiche su casi come quelli delle poste e delle ferrovie. Non è pensabile che gli squilibri che si sono avuti in termini di gestione previdenziale in queste organizzazioni vengano trasferiti *sic et simpliciter*, con un tratto di penna, in capo all'Inps. È accettabile che squilibri previdenziali delle poste e delle ferrovie – per regole che non noi, ma il Parlamento ha scritto nel tempo, o per lo meno ha ratificato nel tempo – adesso si debbano addossare alle categorie che molto faticosamente all'interno dell'Inps operano nell'ottica di un tentativo di riequilibrio?

Quanto poi alla possibilità di una previdenza integrativa, ricordo che nel nostro paese il quadro normativo d'assieme ha avuto origine nel 1994, ma i regolamenti attuativi si sono avuti soltanto l'anno scorso. Alcuni fondi nell'ambito industriale stanno sorgendo (chimici, alimentari, metalmeccanici, eccetera) e non c'è dubbio che questo sarà il futuro di una previdenza a capitalizzazione, quindi con responsabilità individuale. Con questo certamente non intendiamo sostenere che è venuta meno la funzione pubblica di un ordinamento che poggia ancora sulla solidarietà e sulla ripartizione.

Non c'è dubbio che la nostra visione rimarrà ancorata ad un sistema pubblico di protezione a ripartizione che si faccia carico, nei limiti cui oggettivamente tale carico è compatibile, di quei doveri di solidarietà e di rispetto dei diritti civili nei confronti di 20 milioni di persone. Quando parliamo di diritti acquisiti, sosteniamo proprio questo, ci riferiamo cioè a 20 milioni di pensioni nel nostro paese. Non sono poi in grado di dire se tali pensioni siano tutte giuste, ma ritengo che queste persone ormai non siano più in grado di difendersi; pertanto mi sorprenderebbe non poco assistere alla messa in discussione di scelte che vanno ad incidere su persone non più capaci di difendersi.

Un'ultima domanda è stata formulata sulla questione del bilancio dell'Inps. Vorrei fare chiarezza perchè evidentemente il Parlamento non è affatto informato su questo aspetto.

PRESIDENTE. È stata svolta un'audizione apposita alla quale sono intervenuti il presidente dell'Inps e del Civ.

TORELLA. Esiste una norma che impone agli enti, e quindi anche all'Inps, di presentare il bilancio preventivo entro il 30 novembre di ogni anno. Io sono coordinatore della commissione bilancio di quell'ente e mi domando come sia possibile presentare un bilancio preventivo dell'Inps – che ovviamente è il primo sottobilancio del complessivo bilancio statale – entro questo termine dato che a quella data la legge finanziaria non è ancora stata approvata dal Parlamento. Questo primo vincolo è di tipo esterno.

Di diverso tipo è invece il vincolo interno. Nel bilancio dell'Inps attualmente sono appostate ed evidenziate grosse partite (ad esempio quella dei crediti, che incide per oltre 40.000 miliardi), ma di queste partite non va ancora stabilito con certezza il livello di effettiva realizzabilità. Il Civ si è fatto carico di questa esigenza di approfondimento.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Torella, il dottor Vecchietti e tutti i loro collaboratori per la loro partecipazione e dichiaro conclusa l'audizione.

Ricordo che in occasione della prossima seduta è prevista l'audizione dei rappresentanti delle piccole imprese, dell'artigianato e del settore agricolo.

I lavori terminano alle ore 11.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO SULL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI
DI FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA

Il Consigliere parlamentare Capo della segreteria

DOTT. GAETANO SCUDERI

