SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

—————

590° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 4 MAGGIO 2000

—————

I N D I C E**Commissioni permanenti**

2 ^a - Giustizia	<i>Pag.</i>	3
3 ^a - Affari esteri.....	»	8
10 ^a - Industria.....	»	12
11 ^a - Lavoro.....	»	17

Organismi bicamerali

Commissione controllo enti previdenza e assistenza sociale	<i>Pag.</i>	20
Sul ciclo dei rifiuti.....	»	40
Schengen.....	»	42

GIUSTIZIA (2^a)

GIOVEDÌ 4 MAGGIO 2000

576^a Seduta*Presidenza del Presidente*

PINTO

Intervengono il ministro della giustizia Fassino e il sottosegretario di Stato per lo stesso dicastero Corleone.

La seduta inizia alle ore 8,45.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente PINTO avverte che è stata presentata richiesta di attivazione dell'impianto audiovisivo per lo svolgimento dell'odierna seduta. Comunica altresì che il Presidente del Senato in previsione di tale richiesta ha preannunciato il suo assenso.

La Commissione accoglie la proposta e conseguentemente viene adottata tale forma di pubblicità ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, per il successivo svolgimento dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Comunicazioni del ministro della Giustizia sui recenti episodi verificatisi in Sardegna e che hanno interessato appartenenti al personale dell'Amministrazione penitenziaria

Il ministro FASSINO, nell'assicurare la Commissione circa la propria disponibilità ad un rapporto di piena ed ampia collaborazione, preannuncia, in questa prospettiva, un suo prossimo intervento in Commissione per un confronto più in generale sul tema della individuazione delle priorità in materia di giustizia in questo scorcio di legislatura.

Passando più specificamente all'argomento delle odierne comunicazioni, il Ministro sottolinea come quanto avvenuto nel carcere di Sassari abbia origine da una situazione di estrema difficoltà che caratterizza questa struttura carceraria e che ormai si protrae da alcuni mesi. Più in generale, va peraltro richiamata l'attenzione sui gravi problemi che presenta la

situazione degli istituti di prevenzione e di pena in tutta la Sardegna, per gli edifici troppo spesso fatiscenti, per le difficoltà legate al sovraffollamento del carcere di Cagliari, per l'assoluta inadeguatezza delle strutture di recupero e sanitarie e per l'insufficienza del personale direttivo. Vi è, in altri termini, un'emergenza «Sardegna» che – al di là dell'episodio verificatosi nel carcere di Sassari – era già all'attenzione del Ministero e deve essere quanto prima affrontata.

Com'è noto i fatti verificatisi a Sassari hanno avuto inizio con una manifestazione degli agenti di custodia che ha determinato alcuni disagi per la popolazione detenuta e alla quale ha fatto seguito una protesta da parte della stessa, protesta peraltro non particolarmente drammatica né violenta. A tale protesta ha fatto a sua volta seguito la decisione di procedere al trasferimento di determinati detenuti, trasferimento che sarebbe però avvenuto con modalità che, se confermate, sarebbero del tutto inaccettabili e rappresenterebbero un episodio di violenza brutale privo di qualsiasi giustificazione.

Rispetto a quanto accaduto deve innanzitutto ribadirsi la necessità di un intervento rapido sulla complessiva situazione degli istituti carcerari situati in Sardegna. Va poi giudicato inaccettabile qualsiasi episodio di violenza nei confronti dei detenuti ai quali, anche se condannati per i reati più gravi, vanno comunque riconosciuti i diritti fondamentali previsti dalla Costituzione. Si deve poi evitare qualsiasi confusione fra l'episodio specificamente verificatosi e il normale modo di operare del corpo di Polizia penitenziaria: al riguardo va infatti evidenziato con chiarezza che la stragrande maggioranza degli appartenenti a questo Corpo svolge il suo lavoro nell'assoluto rispetto delle norme vigenti e in condizioni di forte disagio e grave difficoltà. In proposito, per avere un'idea dei problemi e delle difficoltà che contraddistinguono inevitabilmente una realtà di questo genere è sufficiente rilevare come, dei 54 mila detenuti nelle carceri italiane, un terzo è rappresentato da detenuti in relazione a reati connessi al traffico di stupefacenti, mentre un quarto è costituito da extracomunitari. In una prospettiva di più ampio respiro è a suo avviso incontestabile che un intervento incisivo sulla situazione carceraria italiana può avvenire solo proseguendo sulla strada della depenalizzazione – strada sulla quale sono già stati fatti significativi passi avanti in questa stessa legislatura, ma rispetto alla quale rimangono comunque alcuni margini operativi – e favorendo un processo di decarcerizzazione della pena volto a far sì che laddove la commissione del reato non è associata ad una effettiva pericolosità del soggetto, la sanzione penale non abbia carattere privativo della libertà personale e assicurando invece, laddove questa pericolosità sociale concretamente esiste, che le persone condannate non solo vengano ristrette in carcere ma qui rimangano effettivamente.

È poi di centrale importanza il problema degli organici – in particolare quello della Polizia penitenziaria è sottodimensionato di 3 mila unità – e al riguardo deve essere chiaro che una simile situazione può essere risolta o attraverso un incremento dell'organico stesso o facendo ricorso, se si preferisce, a soluzioni diverse – si potrebbe, ad esempio, pensare al-

l'impiego dei militari di leva nel controllo esterno alle carceri – ma che comunque un intervento su questo versante è quanto mai necessario ed urgente.

Conclude richiamando da ultimo l'attenzione sull'importanza che riveste per l'Amministrazione penitenziaria l'emanazione, ormai prossima, del decreto legislativo che darà attuazione alla delega contenuta nell'articolo 12 della legge n. 266 del 1999.

Si apre il dibattito.

La senatrice SCOPELLITI chiede al ministro Fassino se non intenda procedere a un ripensamento delle norme che hanno previsto l'istituzione dell'UGAP (Ufficio per le garanzie dell'Amministrazione penitenziaria) e del GOM (Gruppo operativo mobile) al fine di valutare l'opportunità di sopprimere questi due organismi la cui istituzione e la cui attività non può, a suo avviso, non essere in correlazione non solo con gli episodi verificatisi nel carcere di Sassari, ma anche con altri episodi analoghi che hanno avuto luogo nei carceri di Parma e Secondigliano.

Il senatore MELONI fa presente che egli e il senatore Campus, in più di una occasione, avevano avuto modo di richiamare l'attenzione del Ministero sulla situazione che si veniva determinando nel carcere di Sassari. A fronte di ciò non vi è stata da parte del Ministero stesso una risposta adeguata e, anzi, la scelta da parte degli organi amministrativi competenti di cercare di nascondere gli episodi di violenza che avevano avuto luogo nel carcere di Sassari ha contribuito a peggiorare il clima ed a aggravare ulteriormente la situazione.

Sotto un diverso profilo si chiede poi per quale motivo non sia stata ancora portata a termine la ristrutturazione del carcere di Alghero – ristrutturazione che ormai va avanti da circa due anni – dove sarebbe possibile ospitare quasi duecento persone attualmente detenute altrove, assicurando loro condizioni di vita senz'altro migliori.

Il senatore BUCCIERO – premessa l'indiscutibile esigenza di sanzionare i reati eventualmente commessi – esprime viva preoccupazione in merito al ricorso a forme gravemente limitative della libertà personale in danno di un numero così elevato di appartenenti all'Amministrazione e al Corpo di polizia penitenziaria coinvolti negli episodi avvenuti nel carcere di Sassari, formulando anche riserve in merito alla esistenza dei presupposti a tal fine richiesti. Dopo aver dichiarato di non escludere la possibilità che si sia trattato di una operazione che non è giunta inaspettata per il dottor Caselli, chiede al Ministro se non ritenga di doverne chiedere le dimissioni in quanto al vertice del Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria, e quindi portatore di una responsabilità istituzionale al riguardo. Infine, dopo aver fatto notare che le comunicazioni svolte dal Ministro nella seduta odierna coincidono quasi totalmente con quanto già di-

chiarato sui giornali dal dottor Caselli, ribadisce l'esigenza che i magistrati abbandonino definitivamente il Ministero della giustizia.

Il senatore CALLEGARO deplora l'istituzione dei GOM, che ritiene una struttura non solo ispirata ad una concezione di esasperato «rambismo» ma che soprattutto evidenzia come, in mancanza di coordinamento, si sia dovuta abbandonare l'idea iniziale di creazione di squadre di polizia giudiziaria. Il dottor Caselli – a suo giudizio – si propone di raggiungere obiettivi di efficienza utilizzando scorciatoie che violano i diritti di garanzia. Purtroppo i problemi non si risolvono decarcerizzando il più possibile i detenuti: su tale profilo egli non può infatti associarsi alla soluzione prospettata dal Ministro, pur condividendo molte delle considerazioni da lui svolte. Chiede, infine, al Ministro di chiarire che cosa egli intenda fare in merito a tali problematiche.

Il senatore MILIO pone in primo piano la responsabilità di quanti al Ministero della giustizia – eccettuato ovviamente il Ministro che ricopre da troppo poco tempo la sua carica – erano al corrente della situazione – che era nota da tempo – eppure nulla hanno fatto per scongiurarne l'epilogo.

La senatrice BONFIETTI, dopo essersi associata alle considerazioni espresse dalla senatrice Scopelliti in merito all'esigenza di fare chiarezza sul ruolo dell'UGAP e dei GOM, chiede al Ministro di procedere al più presto ad uno scambio di informazioni e vedute in merito alla realtà del «pianeta giustizia». Dopo aver, poi, espresso la convinzione che la vicenda che ha dato luogo alle odierne comunicazioni del Ministro rappresenta l'epilogo di una situazione di grande tensione che prima o poi non poteva non esplodere, conclude augurandosi che una fattiva collaborazione fra Ministro e la Commissione possa porre le premesse per raccogliere i frutti di tale lavoro comune.

Il senatore RUSSO SPENA ricorda che la situazione nel carcere di Sassari ha avuto nei mesi precedenti un lungo periodo di incubazione e, d'altra parte, essa si inserisce in un contesto generalizzato nel quale la situazione e la gestione del sistema carcerario italiano non ha mancato di attirare censure anche in ambito internazionale. Certamente l'episodio ed il contesto di disagio del sistema carcerario non debbono in alcun modo portare ad una indiscriminata e generalizzata condanna del Corpo di polizia penitenziaria. Tuttavia, non si può fare a meno di osservare come esista una coincidenza quanto meno temporale fra l'avvicendamento al vertice del Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria e la formazione di gruppi di natura incerta formati da appartenenti alla polizia penitenziaria, la opacità della cui nascita e funzioni non sono certamente compatibili con i principi di democrazia che presiedono al funzionamento delle istituzioni: ritiene pertanto che l'attività di valorizzazione della professionalità

della Polizia penitenziaria non possa in alcun modo essere confusa con forme striscianti di militarizzazione di tale Corpo.

Il senatore GRECO, dopo aver riepilogato le oggettive situazioni di disagio che il dibattito ha messo in evidenza come preesistenti al verificarsi dei fatti in oggetto, ritiene che, alla luce di tale disamina, il passo successivo non possa essere che la piena assunzione di responsabilità per tali eventi da parte di chi ne ha la responsabilità istituzionale: intende, in tal senso, far diretto riferimento alle funzioni svolte dal dottor Caselli e chiede al Ministro quali siano i suoi intendimenti al riguardo.

Il senatore PERA, dopo aver sollecitato il Ministro a proseguire il confronto con la Commissione nei tempi più rapidi possibili, possibilmente la prossima settimana, sollecita la predisposizione di un documento che il Ministro stesso faccia pervenire alla Commissione e nel quale vengano riepilogate le iniziative assunte in relazione alle numerose problematiche esistenti sulle questioni concrete già menzionate dal rappresentante del Governo.

Il senatore FOLLIERI giudica di particolare gravità quanto accaduto nel carcere di Sassari e ricorda che la crisi che attraversò l'intero sistema carcerario italiano nel corso della prima metà degli anni '70 ebbe inizio proprio da una serie di episodi che interessarono il carcere di Torino. Auspica che ciò non abbia a ripetersi e sottolinea l'importanza che ebbe, per superare i momenti di grave difficoltà nella prima metà degli anni '70, l'approvazione del nuovo ordinamento penitenziario, lo stesso ordinamento penitenziario che oggi alcune parti politiche intendono criminalizzare. È necessario invece puntare e rafforzare il ricorso alle misure alternative alla detenzione potenziando a tal fine gli organici degli uffici di sorveglianza e riaffermando la validità di tali strumenti nella prospettiva di una politica penitenziaria capace di coniugare realmente l'esigenza del trattamento con quella della sicurezza. Si associa, infine, alle richieste già emerse in merito all'esigenza di conoscere nella maniera più trasparente le modalità con cui sono state create e con le quali funzionano strutture quali i menzionati GOM e i cosiddetti UGAP. A nome del Gruppo del partito popolare italiano esprime, quindi, la convinzione che occorra valutare attentamente l'opportunità di mantenere tali strutture.

Il seguito del dibattito è, quindi, rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Su proposta del presidente PINTO, la Commissione conviene di riaprire il termine per gli emendamenti al disegno di legge n. 3813, in tema di tempi ragionevoli del processo, fissandoli a giovedì 11 maggio alle ore 13.

La seduta termina alle ore 9,35.

AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE (3^a)

GIOVEDÌ 4 MAGGIO 2000

289^a Seduta*Presidenza del Vice Presidente*

BOCO

*Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari esteri Danieli.**La seduta inizia alle ore 14,35.**PROCEDURE INFORMATIVE***Interrogazioni**

Il presidente BOCO avverte che, dopo la pubblicazione dell'ordine del giorno, il senatore Basini ha aggiunto la propria firma all'interrogazione 3-03423 e il senatore Provera ha aggiunto la propria firma all'interrogazione 3-03555.

Il sottosegretario DANIELI risponde all'interrogazione 3-01986 del senatore Corrao, riguardante le sedi delle agenzie del sistema delle Nazioni Unite situate a Roma. Premesso che la FAO ha potuto disporre di una sede adeguata sin dal suo insediamento in Italia, fa presente che l'IFAD e il WFP hanno incontrato inizialmente problemi di tipo logistico, che si sono poi superati mediante la locazione dell'edificio di via del Serafico, dove ha sede attualmente l'IFAD, e del prestigioso immobile del parco dei Medici, ove si è trasferito il WFP a partire dal 1° gennaio 1998.

I massimi dirigenti di tali agenzie e lo stesso Segretario Generale dell'ONU, durante la sua recentissima visita in Italia, hanno espresso soddisfazione e gratitudine per la sistemazione logistica offerta dall'Italia quale paese ospitante. Tuttavia il Governo è disposto a valutare eventuali soluzioni alternative, al fine di razionalizzare la spesa e l'impiego degli spazi, ovviamente nel rispetto dell'autonomia di ciascuna organizzazione internazionale.

Il senatore CORRAO prende atto della risposta del rappresentante del Governo, da cui non si evince però quale sia l'onere finanziario che l'Ita-

lia sostiene per il polo romano delle Nazioni Unite: non si può dunque giudicare la convenienza delle locazioni effettuate. È comunque evidente che si tratta di una soluzione transitoria e che, in prospettiva, sarà opportuno valutare possibili accorpamenti, soprattutto promuovendo intese con il Comune di Roma al fine di poter edificare nell'area ove ha sede la FAO immobili in grado di ospitare le altre due agenzie agro-alimentari. In conclusione, sollecita un'integrazione, anche scritta, alla risposta del rappresentante del Governo.

Il sottosegretario DANIELI risponde all'interrogazione 3-03485 della senatrice De Zulueta, relativa alla sede dell'istituto scolastico francese Chateaubriand. Ricordato che dopo l'approvazione della legge «Interventi per Roma capitale della Repubblica» le autorità italiane e francesi firmarono una convenzione che definiva le modalità del trasferimento della scuola in località Acquafredda – in un'area di 70.000 metri quadri che l'Italia avrebbe messo a disposizione dello «Chateaubriand» per 99 anni – fa presente che nel 1994 l'ambasciata di Francia chiese di rivedere gli accordi per mantenere in villa Strohl-fern le classi delle scuole materna ed elementare. Dopo una complessa trattativa, con lo scambio di lettere del 21 giugno 1999 si concordò che nella nuova sede si sarebbero trasferite soltanto le classi del secondo ciclo mentre le classi della scuola primaria sarebbero rimaste a villa Strohl-fern.

Peraltro la parte settentrionale del parco di villa Strohl-fern sarà destinata a parco pubblico, secondo le originarie intenzioni del Governo italiano. Le perplessità del Comune di Roma e della circoscrizione circa la reale volontà della parte francese di costruire la nuova scuola devono considerarsi comunque superate, poiché è stata bandita la gara e il progetto è in corso di redazione.

La senatrice DE ZULUETA ricorda che la II circoscrizione ha chiesto, dopo un approfondito dibattito, che si applichi la legge n. 396 del 1990, acquisendo villa Strohl-fern in cambio della costruzione di una nuova sede per l'istituto scolastico Chateaubriand, secondo gli accordi raggiunti dai due governi. Del resto il Ministero delle finanze ha già speso 11 miliardi per acquisire il terreno in località Acquafredda: se villa Strohl-fern restasse sede delle classi della scuola primaria, l'operazione si ridurrebbe a una mera dissipazione del denaro pubblico, poiché non cambierebbe quasi nulla. Infatti la villa si può visitare solo durante il *week-end* e la parte settentrionale del parco, che sarebbe acquisita a così caro prezzo, in realtà è una scarpata di terreno franoso.

Alle perplessità di merito sulla convenienza di un siffatto accordo si aggiunge poi un'obiezione di metodo: può uno scambio di lettere tra l'ambasciatore francese e il segretario generale della Farnesina vanificare l'accordo siglato nel 1988 dai due Ministri degli esteri, rendendo così impossibile attuare la legge statale che il Parlamento italiano approvò sulla base di tale accordo?

Il sottosegretario DANIELI risponde all'interrogazione 3-03555 dei senatori Camerini ed altri, riguardante notizie pubblicate da autorevoli organi di informazione britannici circa i legami internazionali dell'UCK e i recenti sviluppi della situazione nel Kosovo. A tal riguardo precisa che il Governo non dispone di informazioni sufficientemente attendibili circa i rapporti tra l'UCK e i servizi segreti degli Stati Uniti, ma rileva con soddisfazione che il governo di Washington è apparso negli ultimi mesi maggiormente consapevole della minaccia rappresentata dall'estremismo kosovaro-albanese. L'orientamento degli Stati Uniti e degli altri paesi alleati si è così avvicinato alle posizioni sostenute dall'Italia sin dall'inizio della crisi, basate sul sostegno al processo di pace e sull'isolamento delle fazioni che tentano di sabotarlo.

In quest'ottica, l'Italia ha deciso di contribuire al rafforzamento della K-FOR, inviando 350 fanti del Battaglione San Marco, con i quali il contingente italiano ammonta ormai a 6.500 militari ed è il più consistente tra quelli dei paesi contributori. Quanto al *Kosovo Protection Corp* (KPC), c'è da ricordare che l'ONU ha voluto creare tale forza di protezione civile anche al fine di potervi inquadrare uomini già appartenenti all'UCK, evitando così la formazione di nuovi corpi paramilitari. Si tratta comunque di persone accuratamente selezionate dall'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni e, nel complesso, il loro comportamento è abbastanza soddisfacente. Coloro i quali sono risultati coinvolti in sporadici episodi di violenza etnica, sono stati individuati e denunciati dalla K-FOR alla missione delle Nazioni Unite (UNMIK) che li ha sospesi dal KPC.

Il disarmo dell'UCK, previsto dalla risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, è stato completato nel corso del 1999, ma l'Italia insiste per la distruzione delle armi rinvenute e sul totale smantellamento di ogni formazione militare, che considera condizione essenziale per il ripristino della legalità.

Il senatore CAMERINI ritiene insoddisfacente la risposta alla prima parte della sua interrogazione, in quanto il Governo non ha voluto prendere posizione sulle notizie recentemente pubblicate nel Regno Unito, che confermano lo stretto legame tra l'UCK e gli Stati Uniti, già apparso evidente un anno fa. Si dichiara invece soddisfatto per la risposta alla seconda parte dell'interrogazione, nonché per il ruolo che l'Italia sta svolgendo nel tentativo di contribuire alla stabilizzazione dei Balcani. Si deve tuttavia pretendere che anche il KPC rispetti i principi della convivenza interetnica e che i pochi serbi rimasti nel Kosovo siano protetti dalle violenze degli estremisti albanesi.

Il senatore PROVERA, nel chiedere la parola sull'ordine dei lavori, dichiara di compiangere il sottosegretario Danieli, costretto a leggere una risposta ipocrita all'interrogazione testé svolta.

Il presidente BOCO ricorda che il Regolamento consente la replica di uno soltanto degli interroganti. Pertanto lo svolgimento dell'interrogazione 3-03555 si deve considerare concluso.

Il sottosegretario DANIELI dichiara di assumersi la piena responsabilità politica per la risposta all'interrogazione 3-03555, da lui predisposta con l'ausilio degli uffici.

Risponde poi all'interrogazione 3-03245 dei senatori Servello, Magliocchetti e Basini, riguardante l'organico del consolato di Stoccarda. Dopo aver posto in evidenza l'importanza di tale consolato, per l'alto numero di connazionali che risiedono nella circoscrizione, fa presente che vi prestano servizio alle dipendenze del console 19 impiegati di ruolo e altrettanti a contratto. Non è stato possibile finora nominare un vice-console, per le note carenze di organico della carriera diplomatica; tuttavia l'incremento previsto dal recente decreto legislativo sul riordino della carriera dovrebbe consentire di far fronte anche a tale esigenza.

Il senatore BASINI si dichiara soddisfatto della risposta del rappresentante del Governo.

Il sottosegretario DANIELI risponde successivamente all'interrogazione 3-03423 dei senatori Servello e Basini, concernente la soppressione della cattedra di musica alla scuola media statale italiana di Istanbul. Premesso che il numero delle classi si è ridotto per effetto di una nuova legge della Repubblica turca, che impone di frequentare scuole nazionali fino a un livello corrispondente alla terza media, pone in risalto che nell'ordinamento scolastico italiano non è possibile istituire una cattedra con meno di 18 ore settimanali. L'insegnamento della musica nella scuola di Istanbul è in ogni caso assicurato da un valido docente, che ha un contratto per 12 ore settimanali.

Il senatore BASINI si dichiara soddisfatto per la risposta del Sottosegretario, rilevando che da essa si evince un'ulteriore anomalia delle leggi turche rispetto agli *standards* europei.

Il presidente BOCO dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

La seduta termina alle ore 15,20.

INDUSTRIA (10^a)

GIOVEDÌ 4 MAGGIO 2000

311^a Seduta

Presidenza del Vice Presidente

ZILIO

Interviene il sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato Passigli.

La seduta inizia alle ore 15,10.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Proposta di nomina del Presidente dell'Istituto nazionale per le conserve alimentari (n. 149)

(Parere al Presidente del Consiglio dei ministri. Ritiro della proposta di nomina)

Il presidente ZILIO avverte che il Ministro dell'industria ha preannunciato di aver inviato al Presidente del Senato una comunicazione recante il ritiro della proposta di nomina in titolo in quanto il candidato è stato eletto Consigliere per la regione Campania, con conseguente incompatibilità ai sensi dell'articolo 7, comma 1 lettera a) della legge n. 14 del 1978.

Prende atto la Commissione.

Schema di regolamento concernente: «Semplificazione dei procedimenti relativi ad interventi in favore dell'imprenditoria femminile» (n. 657)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 20, allegato 1, n. 54, della legge 15 marzo 1997, n. 59. Esame e rinvio)

La senatrice FIORILLO precisa che lo schema di regolamento in titolo ha per finalità la semplificazione del procedimento amministrativo relativo agli interventi a favore dell'imprenditoria femminile – in attuazione di quanto disposto dall'articolo 20, comma 8, del decreto legislativo n. 59 del 1997 - nonché il riordino sostanziale e la razionalizzazione di tale tipo

di intervento di sostegno pubblico alle imprese, in conformità con quanto stabilito dal decreto legislativo n. 123 del 1998.

L'esperienza maturata nei primi anni di operatività della legge n. 215 del 1992, insieme all'importanza attribuita alle politiche per le pari opportunità, ha infatti indotto il Governo a procedere ad una profonda revisione degli interventi di agevolazione all'imprenditoria femminile: lo schema in esame, quindi, lungi dall'attuare una mera semplificazione procedurale, propone alcune modifiche sostanziali della disciplina vigente in materia, complessivamente finalizzate alla riduzione degli strumenti agevolativi previsti dalla legge, per concentrare le risorse disponibili su quelli che hanno avuto il maggior apprezzamento da parte dei destinatari; al coordinamento della normativa nazionale con quella comunitaria in materia di aiuti statali alle imprese; al coinvolgimento delle regioni nella gestione e nel finanziamento degli interventi agevolativi; alla riconduzione ad un quadro unitario degli interventi di formazione e di consulenza imprenditoriale.

In concreto, lo schema di regolamento si suddivide in quattro Capi e consta complessivamente di 24 articoli, che modificano ed integrano la legge n. 215 e sostituiscono integralmente le norme del regolamento attuativo attualmente vigente (emanato con il decreto ministeriale n. 706 del 1996). Il Capo I (articoli 1 e 2) contiene le definizioni e le norme sulla ripartizione delle disponibilità finanziarie; il Capo II (articoli 3-20) si riferisce alle agevolazioni per la promozione di nuove imprenditorialità femminili e per l'acquisizione di servizi reali; il Capo III (articoli 21 e 22) disciplina le agevolazioni per i programmi regionali per i corsi di formazione imprenditoriale e per i servizi di consulenza ed assistenza e i contributi alle regioni; il Capo IV (articoli 23 e 24) contiene le disposizioni finali e le abrogazioni. In particolare, l'articolo 1 chiarisce le definizioni ricorrenti nel testo regolamentare; l'articolo 2 affida ad un decreto annuale del Ministero dell'industria – emanato dopo aver sentito il Comitato per l'imprenditoria femminile – il compito di ripartire le disponibilità finanziarie tra i diversi interventi agevolativi. Nella disciplina vigente tale ripartizione risulta invece fissata direttamente dalla legge (articolo 8) e dal relativo regolamento di attuazione (articolo 4). L'articolo 3 fissa i requisiti per i soggetti ammessi a beneficiare delle agevolazioni. Lo schema, abrogando all'articolo 23 la norma della legge n. 215 che attribuiva la possibilità di usufruire delle agevolazioni solo alle imprese femminili costituite prima dell'entrata in vigore della legge (si tratta di un inciso del comma 1 dell'articolo 4), di fatto amplia la categoria dei beneficiari. Secondo la relazione che accompagna lo schema, tuttavia, l'eliminazione di tale sbarramento temporale non disattende la finalità originaria della norma – che era quella di favorire le nuove attività imprenditoriali – poiché le spese ammesse alle agevolazioni sono comunque quelle sostenute dopo la presentazione della domanda.

Quanto agli strumenti agevolativi, lo schema prevede il ricorso al solo contributo in conto capitale e sopprime pertanto gli articoli 5 e 8 della legge n. 215 che consentivano, come alternativa, il ricorso al credito

d'imposta e la possibilità aggiuntiva del finanziamento agevolato. La relazione rileva l'opportunità di concentrare le risorse disponibili sulla forma di agevolazione che ha più richiamato l'interesse delle imprese femminili.

L'articolo 4 individua le iniziative ammissibili, equiparando l'avvio di una nuova attività all'acquisto di attività preesistenti non solo mediante cessione dell'attività medesima (come previsto dalla normativa vigente) ma anche mediante la sua presa in affitto per almeno 5 anni. L'articolo 5 disciplina la misura delle agevolazioni, rinviandone la determinazione ad un decreto del Ministero dell'industria, mentre nella normativa vigente era la stessa legge a predeterminarne le percentuali. Tale modifica è finalizzata a consentire il costante adeguamento delle agevolazioni alle intensità massime di aiuto adottate in sede europea, anche in relazione alle varie aree territoriali. Il medesimo articolo 5, al comma 3, riconosce poi alle imprese ammesse ai benefici la priorità nell'accesso ai Fondi di garanzia operanti sia a favore delle PMI (Fondo di garanzia di cui all'articolo 15 della legge n. 266 del 1997) che delle imprese artigiane, specificando che, in tal caso, la somma delle agevolazioni non può superare il 75 per cento delle spese sostenute. Viene pertanto abrogato l'articolo 8 della legge n. 215, che consentiva alle imprese che usufruivano dei finanziamenti agevolati (ora soppressi) di accedere alla garanzia integrativa dei principali fondi pubblici di garanzia.

L'articolo 6 individua la misura dei contributi concessi secondo la regola «*de minimis*», mentre l'articolo 7 fissa il divieto di cumulo delle agevolazioni concesse da soggetti diversi sullo stesso programma di investimenti. L'articolo 8 disciplina le spese ammissibili, includendovi anche quelle per opere murarie, entro il 25 per cento del costo sostenuto, e ricomprendendo esplicitamente tra di esse anche gli studi per la valutazione dell'impatto ambientale. L'articolo 9 riguarda i termini per la presentazione delle domande e l'articolo 10 fissa i criteri di priorità per la formazione delle graduatorie.

Per quanto riguarda poi il procedimento di concessione, va segnalata l'adozione del modello valutativo, così come previsto dal decreto legislativo n. 123 del 1998, nonché la soppressione dell'intervento delle altre amministrazioni statali competenti per settore e la definizione di un termine preciso entro il quale si deve concludere la procedura.

La novità di maggior rilievo contenuta nel testo in esame risiede tuttavia nel pieno coinvolgimento delle Regioni, sia in termini finanziari che nella gestione degli interventi. Gli articoli da 11 a 14 dello schema, infatti, configurano un nuovo sistema che prevede la ripartizione annuale delle risorse statali da destinare a ciascuna Regione e Provincia autonoma, effettuata con decreto del Ministro dell'industria tenendo conto della popolazione femminile residente e dell'indice di disoccupazione femminile; alle Regioni è poi attribuita la facoltà di integrare le risorse statali sulla base di una quota minima determinata secondo i criteri indicati dall'articolo 12 dello schema. In sede di prima applicazione del regolamento, tale misura minima è fissata in un miliardo di lire. Nel caso di cofinanziamento, le Regioni hanno diritto ad adeguare gli interventi alle proprie esi-

genze di sviluppo, individuando criteri di priorità settoriale o territoriale. Esse provvedono inoltre a ricevere ed esaminare le domande, a formare le graduatorie e a concedere le agevolazioni, secondo la procedura definita dall'articolo 13. Nel caso in cui le Regioni non integrino le risorse statali, invece, l'espletamento della procedura di concessione è affidato al Ministero dell'industria (articolo 14).

L'articolo 15 dello schema disciplina poi in maniera dettagliata le modalità per l'erogazione dei contributi, mentre l'articolo 16 prevede che le Regioni e le Province autonome presentino annualmente al Ministero una relazione sui risultati ottenuti, anche al fine di consentire un costante monitoraggio degli interventi realizzati. L'articolo 17 individua la possibilità che il Ministero affidi a soggetti convenzionati lo svolgimento dell'attività istruttoria e di erogazione dei contributi, mentre l'articolo 18 disciplina i controlli del Ministero e delle regioni sui soggetti che hanno richiesto le agevolazioni.

L'articolo 19, oltre a confermare l'obbligo – già previsto dalla normativa vigente – che impone alle imprese beneficiarie delle agevolazioni di mantenere invariata la percentuale di donne nell'impresa per i cinque anni successivi alla concessione dei contributi, prolunga da tre a cinque anni il periodo durante il quale i beni acquistati per la realizzazione del programma non possono essere alienati. L'articolo 20 disciplina, infine, dettagliatamente i casi di revoca dei benefici.

Passando ad esaminare il capo III, segnala che anche il procedimento per la concessione delle agevolazioni a favore delle iniziative di formazione imprenditoriale, dei servizi di consulenza e assistenza manageriale e dei programmi di attività delle regioni è stato radicalmente riformulato. Nel sistema attualmente vigente, infatti, tali tipi di intervento sono riconducibili a due distinte categorie di soggetti, cioè a quelli definiti dall'articolo 2 della legge 215 e, in base all'articolo 12 della stessa legge, alle Regioni e vengono pertanto finanziati indipendentemente gli uni dagli altri. Lo schema in esame si propone di superare tale separazione e di porre così un limite all'eccessiva frammentarietà delle iniziative finora proposte.

L'articolo 21 prevede pertanto che siano le regioni a predisporre un programma per la promozione e il coordinamento delle iniziative di formazione imprenditoriale e dei servizi di consulenza e assistenza manageriale. Il contributo statale è destinato quindi a cofinanziare per il 50 per cento il programma regionale ed è attraverso di questo che le agevolazioni transitano ai soggetti di cui all'articolo 2 della legge n. 215. L'articolo 23 contiene le abrogazioni esplicite e l'articolo 24, infine, le norme sull'entrata in vigore.

Segnala che sul testo in esame hanno espresso il proprio parere sia la Conferenza Stato-Regioni che il Consiglio di Stato, formulando, rispettivamente, proposte di emendamento e osservazioni prevalentemente di carattere formale.

Propone, infine, di formulare un parere favorevole recependo eventualmente le suddette osservazioni e proposte di modifica.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,30.

LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11^a)

GIOVEDÌ 4 MAGGIO 2000

449^a Seduta*Presidenza del Presidente*
SMURAGLIA*La seduta inizia alle ore 9.**IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO***Schema di decreto legislativo recante «Disposizioni dell'attività delle consigliere e dei consiglieri di parità e disposizioni in materia di azioni positive» (n. 654)**

(Parere al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 47, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con condizione e osservazioni)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta pomeridiana di ieri.

Dopo che il PRESIDENTE ha riassunto brevemente i termini del parere favorevole con una condizione e con osservazioni, come da lui illustrati nella relazione svolta nella seduta antimeridiana di ieri, con le integrazioni poi proposte in sede di replica, nella seduta pomeridiana dello stesso giorno, il senatore LAURO annuncia l'astensione della sua parte politica sulla proposta testé illustrata dal Presidente, rilevando, in particolare, l'assenza in essa di un richiamo sufficientemente forte alla inadeguatezza ed alla mancata attuazione della legge n. 125 del 1991, e richiamandosi, per questo aspetto, anche alle conclusioni critiche contenute nella indagine conoscitiva svolta su tale materia nel 1995. Il provvedimento in titolo, a suo parere, è destinato soltanto a creare nuovi incarichi, ma non a rilanciare in modo efficace la politica delle pari opportunità.

Non essendovi altre dichiarazioni di voto, dopo che il PRESIDENTE ha constatato la presenza del numero legale, la Commissione conferisce al Presidente stesso il mandato di predisporre un parere favorevole con una

condizione ed osservazioni, secondo le indicazioni emerse nel corso della discussione, e di allegare ad esso le osservazioni della Commissione programmazione economica, bilancio.

Schema di regolamento per la semplificazione del procedimento per il collocamento ordinario dei lavoratori (n. 658)

(Parere al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 20, allegato 1, n. 112-bis, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni. Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame del provvedimento in titolo, sospeso nella seduta antimeridiana di ieri.

Il senatore LAURO annuncia la sua intenzione di integrare in sede di dichiarazione di voto le osservazioni da lui già svolte nell'ambito della discussione di ieri sullo schema di regolamento in titolo; in particolare, egli intende riproporre il problema della esclusione della gente di mare dall'ambito di applicazione della normativa regolamentare all'esame, per raccomandare al relatore di inserire tale questione nel parere che la Commissione si accinge ad esprimere. Un altro punto sul quale egli intende sollecitare una riflessione è quello relativo alla situazione del collocamento privato: su tale materia sarebbe opportuno ascoltare il Governo per sapere se il nuovo Esecutivo intende realizzare nel settore della mediazione tra domanda ed offerta di lavoro una vera parità di condizioni, quale presupposto per la realizzazione di una competizione effettiva tra pubblico e privato.

Il relatore MONTAGNINO ritiene che il problema della esclusione della gente di mare dall'ambito di applicazione del provvedimento sia meritevole di approfondimento, e che ad esso potrà essere dedicato un punto specifico anche nell'ambito del parere che verrà espresso. Per quanto riguarda l'altro problema sollevato dal senatore Lauro, fa presente che la normativa di delegificazione e semplificazione proposta dal Governo riguarda essenzialmente il collocamento pubblico e pertanto è bene che, in sede di formulazione del parere, la Commissione si attenga all'oggetto specifico del provvedimento trattato.

Poiché non vi sono altri interventi, il PRESIDENTE propone che il senatore Montagnino predisponga per le sedute che verranno convocate per la prossima settimana, a partire da martedì 9 maggio, uno schema di parere che tenga conto di quanto è emerso fino ad ora dal dibattito. Fa presente altresì che richiederà al Sottosegretario competente per materia di prendere parte alle prossime sedute per rispondere alle richieste di chiarimenti, soprattutto per quanto attiene alla questione della esclusione dei lavoratori marittimi dall'ambito di applicazione del provvedimento.

Dopo che il senatore MONTAGNINO ha dichiarato di aderire alla proposta del Presidente, il seguito dell'esame è rinviato.

SCONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE avverte che la seduta già convocata per oggi, giovedì 4 maggio 2000, alle ore 15, non avrà più luogo.

La seduta termina alle ore 9,15.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
di controllo sull'attività degli enti gestori
di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale

GIOVEDÌ 4 MAGGIO 2000

94ª Seduta

Presidenza del Presidente
Michele DE LUCA

Intervengono in rappresentanza del Consiglio nazionale dei geometri il consigliere segretario, Tommaso Sorrentino, il Presidente del Sindacato nazionale geometri liberi professionisti, Luigi Guasti, il Presidente della Cassa nazionale di previdenza e assistenza dei geometri liberi professionisti, Fausto Savoldi, accompagnato dal vicepresidente Giuseppe Caterini, dai consiglieri Guido Moschella e Fausto Amadasi, dal direttore generale, dottor Renato Presutti e dall'assistente del Presidente, dottoressa Lucia Carrino.

La seduta inizia alle ore 14.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il Presidente propone che sia attivato il collegamento audiovisivo interno con la sala stampa per il quale ha acquisito preventivamente l'assenso presidenziale.

La Commissione concorda e il collegamento è attivato.

Il Presidente avverte inoltre che della seduta odierna è redatto anche il resoconto stenografico.

PROCEDURA INFORMATIVA

Sulle prospettive di riforma della legislazione sugli enti di previdenza privatizzati: audizione del Presidente del Consiglio nazionale dei geometri, del Presidente del Sindacato nazionale geometri liberi professionisti, del Presidente della Cassa nazionale di previdenza e assistenza dei geometri liberi professionisti

Dopo la interruzione dei lavori, dovuta alla crisi di Governo, la Commissione riprende oggi – nota il presidente De Luca – la serie di audizioni

delle diverse categorie professionali nel quadro della procedura informativa sulle prospettive di riforma della legislazione sugli Enti di previdenza privatizzati.

Prima di dare avvio all'audizione degli odierni interlocutori – che ringrazia della disponibilità mostrata nei confronti della Commissione – il Presidente avverte che è pervenuto, dal professor Onorato Castellino, uno studio, estratto dalla rivista *Moneta e Credito* del dicembre 1998, dal titolo: «Le Casse di previdenza per i liberi professionisti: un ottimismo da rivedere». Ragioni di economia dei lavori suggeriscono di rinunciare ad una illustrazione dettagliata dello studio, recante argomenti di estremo interesse in rapporto all'oggetto della procedura informativa in atto. Ritiene tuttavia opportuno disporre che il lavoro sia pubblicato in allegato al Resoconto sommario della seduta, così da consentirne una adeguata diffusione.

Chiarito preliminarmente come non abbiano ragion d'essere le preoccupazioni riferite a ipotetici, negativi orientamenti della Commissione alla quale si è attribuita la volontà di ledere l'autonomia delle Casse, di espropriarne il patrimonio o addirittura di far confluire le gestioni nell'INPS, il presidente De Luca ricorda che la Commissione, nell'adempimento dei compiti previsti dall'atto istitutivo, vigila sull'operatività delle leggi in materia previdenziale e sulla coerenza del sistema con le linee di sviluppo dell'economia. Dopo aver esaminato diversi aspetti della previdenza pubblica, oggetto di apposite Relazioni presentate al Parlamento, la Commissione ha ritenuto di compiere una libera riflessione, senza risposte preconfezionate, sulla legislazione che governa gli Enti privatizzati di previdenza allo scopo di accertarne l'adeguatezza rispetto agli obiettivi che giudica essenziali: garantire la massima efficienza degli Enti e la migliore tutela degli iscritti nel quadro dell'autonomia da consolidare e incrementare. È proprio per porre le Casse al riparo dai rischi delle incursioni di leggi parziali, pericolo peraltro già segnalato, ad esempio, dalla Cassa forense, si può pensare, in via di ipotesi, ad una legge recante pochi e fondamentali principi, dotati di particolare stabilità a tutela dell'autonomia degli Enti previdenziali privati.

Accennato poi all'opportunità di una riflessione sui diversi regimi, oggi differenziati, di calcolo delle prestazioni previdenziali – il metodo contributivo è programmato per le Casse cosiddette storiche, regolate dal decreto legislativo del 1994, mentre è obbligatorio per quelle successivamente istituite, con il decreto legislativo del 1996 – il Presidente indica altre questioni meritevoli di considerazione: la definizione unitaria di retribuzione imponibile, l'estensione del periodo di riferimento per il calcolo delle prestazioni previdenziali, l'adeguamento della riserva matematica – peraltro già disposto dalla quasi totalità degli Enti privatizzati –, l'ampliamento del periodo di riferimento del bilancio tecnico così da dotare gli Enti di un migliore strumento di previsione.

Rilevato poi che il confronto potrebbe opportunamente soffermarsi sulla questione del trattamento tributario degli Enti che, sotto tale profilo, dovrebbero essere distinti dagli altri soggetti, svolgendo una funzione pub-

blica, il Presidente sottolinea come il metodo di procedere alle audizioni delle diverse articolazioni – Ordini, Associazioni di categoria e Casse – delle professioni sia funzionale allo scopo di raccogliere il contributo più ampio di idee e di proposte, non essendo, d'altra parte, in discussione la rappresentatività di ciascun soggetto ascoltato. Ribadito altresì che l'ordine degli interventi tende a riconoscere al Presidente della Cassa, di norma ascoltato per ultimo, una funzione di sintesi delle posizioni, particolarmente sotto il profilo tecnico, espresse dalla categoria professionale, il Presidente rinnova l'auspicio che la consultazione delle professioni possa proseguire in un clima di leale collaborazione e assicurare un essenziale contributo ai lavori della Commissione.

Intervenendo in rappresentanza del Presidente del Consiglio nazionale dei geometri, il geometra Sorrentino ringrazia dell'invito all'odierna audizione e esprime apprezzamento sul metodo di consultazione scelto dalla Commissione. Ricordato come la categoria sia alle prese con le emergenze legate alla riforma dell'ordinamento professionale, della scuola media superiore e dell'università, esprime l'augurio che non debba parlarsi di una nuova emergenza relativa alla Cassa di previdenza. Osservato poi come dall'intervento introduttivo del Presidente emerga l'assicurazione che non sono in discussione né l'autonomia né il carattere privato delle Casse, rileva che ogni altra tematica può essere affrontata avendo di mira l'interesse degli iscritti alla previdenza. Il geometra Sorrentino dichiara inoltre che la categoria dei geometri, presente all'audizione odierna nell'interezza delle sue espressioni organizzative, fa riferimento, sul terreno previdenziale, a quanto avrà modo di esporre il presidente della Cassa Savoldi. Rammentato che la categoria ha dibattuto, al proprio interno, alcune delle questioni alle quali ha fatto cenno il presidente De Luca, il geometra Sorrentino segnala alcuni problemi che particolarmente angustiano i geometri: le incomprensibili lungaggini nelle quali si trascina la riforma dell'ordinamento professionale – tema sul quale il Governo è stato peraltro più volte sollecitato con proposte e motivazioni precise – nonché le riforme della scuola media superiore e dell'università che sembrano trascurare il profilo professionale e le competenze dei geometri. Occorre in generale comprendere – prosegue – il ruolo svolto, nel panorama più ampio del ceto medio produttivo, dalle libere professioni che hanno contribuito in modo significativo allo sviluppo del Paese, essendo la prestazione professionale partecipe di ogni attività produttiva. Rilevato quindi, sulla questione delle tariffe, come queste debbano essere intese quale limite minimo inderogabile per mantenere e migliorare la qualità delle prestazioni professionali e sottolineata altresì, con riferimento alle società di capitali, l'esigenza di tenere ben distinte la professione e l'impresa, indica la necessità che la laurea di primo livello sia raccordata, nell'autonomia dell'ordinamento universitario, con le professioni. Non deve essere svuotata dalla confusione dei titoli e degli indirizzi la specificità della professione del geometra che corre il rischio di perdere le proprie competenze, una eventualità, questa, che comporterebbe negative conseguenze anche sulla gestione previdenziale. Il geometra Sorrentino con-

clude esprimendo fiducia nel Parlamento che saprà raccordare le esigenze dei diversi settori professionali senza disperderne esperienze, storie ed energie.

Il Presidente, dopo aver chiarito che molti dei temi toccati dal geometra Sorrentino non rientrano nella specifica competenza della Commissione, fa tuttavia presente che non possono ignorarsi le ricadute, sul sistema previdenziale, delle questioni aperte testè ricordate, avendo ogni categoria una propria demografia professionale. Preso atto del rinvio all'intervento del Presidente della Cassa sulle questioni previdenziali, manifestato dal rappresentante del Consiglio nazionale dell'ordine, la qual cosa fa ritenere un consenso dell'intera categoria sulla specifica tematica, il Presidente dà quindi la parola al geometra Guasti, Presidente del Sindacato nazionale geometri liberi professionisti.

Ringraziata la Commissione della possibilità offerta di discutere problematiche alle quali il Sindacato è particolarmente sensibile, il geometra Guasti, espresso apprezzamento per l'opera della Cassa e del suo consiglio di amministrazione che ha di recente avuto il coraggio di adottare decisioni impopolari, ma tuttavia utili a garantire il proseguimento dell'attività dell'Ente e la migliore tutela degli assicurati, dichiara di rimettersi alle valutazioni tecniche del presidente Savoldi. Segnala comunque all'attenzione della Commissione come le pensioni di anzianità costituiscano un carico particolarmente oneroso per la gestione e lamenta inoltre la circostanza che i geometri siano l'unica categoria per la quale non è previsto alcun percorso formativo. Si tratta di questioni che incidono, come d'altra parte quella già rammentata delle competenze professionali, direttamente o indirettamente sulla previdenza di una categoria professionale, particolarmente diffusa sul territorio, meritevole di una adeguata attenzione che, si augura, la Commissione saprà sollecitare al Governo.

Il presidente De Luca assicura che le questioni ora ricordate, le quali hanno una indubbia ricaduta sul sistema previdenziale, saranno proposte al Ministro del lavoro a conclusione della procedura informativa. Se, da un lato, le pensioni di anzianità devono essere valutate in un rapporto dinamico con l'evoluzione delle professioni, osserva, d'altra parte, come possa anche rivelarsi non negativa la circostanza che altri intervenga ad adottare provvedimenti impopolari – spesso difficili da assumere da parte delle Casse – a garanzia degli iscritti.

Apprezzata l'iniziativa della Commissione, il geometra Savoldi, Presidente della Cassa nazionale di previdenza e assistenza dei geometri liberi professionisti, valuta positivamente il fatto che l'organismo parlamentare di controllo si prefigga l'obiettivo di rafforzare l'autonomia degli Enti di previdenza privatizzati. Non si pongono – prosegue – problemi di rappresentatività, non essendo la Commissione sede di trattativa e di negoziato ed è dunque opportuno che le diverse articolazioni organizzative della professione siano presenti all'audizione odierna. Ribadito peraltro quanto già emerso in occasione dell'audizione del presidente dell'AdEPP, di non esservi cioè necessità di un nuovo provvedimento legislativo, pur essendo indispensabile evitare leggi parziali e settoriali, osserva come il

decreto legislativo n. 509 costituisca un quadro legislativo adeguato di riferimento. Sussistono tuttavia problemi dei quali deve farsi carico il legislatore, in particolare nel caso di interconnessione tra diversi ordinamenti previdenziali: si pensi agli istituti della ricongiunzione e della totalizzazione e alle questioni poste dai diversi sistemi di calcolo delle pensioni che determinano fenomeni di trasmigrazione dall'una all'altra gestione in rapporto alla convenienza dei sistemi di calcolo adottati. Dichiara quindi che la Cassa ha bene utilizzato l'autonomia, dimostrando di saper adottare anche provvedimenti impopolari quali l'aumento dei contributi, l'allungamento del periodo di riferimento per il calcolo delle pensioni, la limitazione delle pensioni di anzianità, risultando quest'ultimo fattore particolarmente importante per la categoria dei geometri che si avviano in età giovane alla professione. Si imporranno, al riguardo, ulteriori provvedimenti restrittivi in grado di assicurare l'equilibrio della gestione che si deve conservare seria e rigorosa, pur dovendo conquistare, nei fatti, il consenso della categoria superando i conflitti intergenerazionali. Ricordato che sul passaggio al metodo contributivo si è sviluppato un dibattito ed è stato elaborata una ipotesi di sistema misto che sarà proposta all'analisi degli esperti, sottolinea particolarmente l'esigenza di riconoscere gli anni di contribuzione silente, anche se tale scelta comporterà un gravoso impegno per i geometri che hanno una gestione caratterizzata da rilevanti fenomeni di transizione. Accennato poi all'ipotesi di legare talune prestazioni a contenuto solidaristico al reddito, il geometra Savoldi segnala come la Cassa risenta di un progressivo sgretolarsi del senso di appartenenza della categoria: la fuga verso la gestione separata dell'INPS è infatti sintomo di affievolimento della coscienza di svolgere una unica professione. Si tratta di una tendenza negativa che andrebbe contrastata anche sul terreno della riforma scolastica. Rilevata infine l'opportunità di immaginare un trattamento fiscale differenziato per gli Enti previdenziali che adempiono una funzione pubblica e che devono integrare – è il caso della Cassa dei geometri – il gettito dei contributi con il reddito derivante dal patrimonio, oggi pesantemente inciso dalla tassazione, il geometra Savoldi ribadisce l'impegno dell'Ente ad una costante attenzione alla tutela previdenziale degli iscritti ricercandone e mantenendone il consenso.

Il Presidente invita le personalità ascoltate, alle quali rinnova il ringraziamento per il contributo offerto ai lavori della Commissione, a far pervenire relazioni scritte sulle questioni oggetto dell'odierna audizione e formula alla categoria dei geometri un augurio di buon lavoro per il prossimo convegno.

Dichiara quindi conclusa l'audizione.

CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE.

Il Presidente avverte che la Commissione tornerà a riunirsi mercoledì, 10 maggio 2000, alle ore 14, per procedere all'audizione del Presidente della Federazione nazionale dell'Ordine dei medici, dei rappresentanti

delle Associazioni professionali dei medici e del Presidente dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza medici (ENPAM) e giovedì, 11 maggio, alle ore 14, per procedere all'audizione del Presidente del Consiglio nazionale dei ragionieri, del Presidente del Sindacato nazionale ragionieri commercialisti e del Presidente della Cassa nazionale di previdenza e assistenza ragionieri e periti commerciali, nel quadro della procedura informativa sulle prospettive di riforma della legislazione sugli Enti di previdenza privatizzati.

La seduta termina alle ore 15,10.

ALLEGATO

Le casse di previdenza per i liberi professionisti: un ottimismo da rivedere

ONORATO CASTELLINO

1. Introduzione

Con una delega chiesta dal governo Ciampi nel novembre 1993 ed esercitata dal governo Berlusconi nel giugno 1994,¹ è stata disposta la privatizzazione di alcuni enti previdenziali. Per effetto di questa norma, gli enti hanno assunto le forme dell'associazione o della fondazione, tipiche di iniziative che impegnano soltanto gli associati e i fondatori, ma al tempo stesso il legislatore ha mantenuto ferme «le finalità istituzionali e l'obbligatoria iscrizione e contribuzione agli stessi degli appartenenti alle categorie a favore dei quali essi risultano istituiti».

Benché sfuggito all'attenzione dell'opinione pubblica e forse anche della maggioranza degli studiosi, il principio ispiratore di questa norma è a dir poco dirompente. Gli enti interessati sono infatti gestiti a *ripartizione*, e pertanto le attese degli iscritti di oggi hanno per unico fondamento² l'obbligo contributivo degli iscritti di domani. Come in ogni regime a ripartizione, quindi, si pone il problema dell'equità intergenerazionale, ossia del confronto fra ciò che le regole impongono e promettono a ciascuna delle diverse coorti che si susseguono sulla scena (dapprima del lavoro e poi del pensionamento).

È ben vero che, anche nei regimi pubblici, la scarsa preveggenza del legislatore e la sua debolezza verso gli elettori presenti hanno con-

□ Università degli Studi di Torino, Facoltà di Economia, Dipartimento di scienze economiche e finanziarie "Giuseppe Prato", Torino.

¹ Cfr. artt. 32 e 33 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, e decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509.

² Salvo la poco più che simbolica riserva di cui si dirà fra breve.

dotto, in ogni paese e segnatamente nel nostro, a promesse eccessive e irragionevolmente prodighe verso alcune coorti, per poi costringere a dolorosi e contrastati processi di aggiustamento quando non è più stato possibile ignorare gli squilibri a cui quelle promesse avevano portato o stavano portando. La storia infinita delle riforme Amato e Dini, delle ulteriori correzioni approvate sotto il governo Prodi e delle discussioni che continuano ad accendere il mondo politico e sindacale ne è la prova evidente.

Se tuttavia, pur criticando la miopia del legislatore, non si può non riconoscerne il diritto (e di chi se non suo?) a disciplinare la materia previdenziale imponendo regole applicabili anche alle generazioni future, desta perplessità, se non addirittura stupore, il trasferimento di questo diritto in capo a enti privatizzati.

La normativa del 1993-94 contiene, è ben vero, alcune limitazioni e cautele. In primo luogo, potevano accedere alla privatizzazione soltanto gli enti che non usufruivano di finanziamenti pubblici. Ma in questa norma si manifesta un'altra ingenua impreveggenza del legislatore. È infatti evidente che, ove in futuro un ente privatizzato si trovasse – per ipotesi – a soffrire di un sensibile calo di iscritti, la pressione per interventi in favore dei pensionati e pensionandi, e quel che più conta del sostanziale rispetto delle loro aspettative, finirebbe per incontrare appoggi sufficienti a trasferire sulla finanza pubblica l'onere di precedenti promesse private.

In secondo luogo, gli enti privatizzati sono tenuti ad «assicurare l'equilibrio di bilancio mediante l'adozione di provvedimenti coerenti alle indicazioni risultanti dal bilancio tecnico da redigersi con periodicità almeno triennale»; con successiva disposizione si è precisato che «la stabilità delle gestioni è da ricondursi a un arco temporale non inferiore a 15 anni».³ Deve essere inoltre accantonata una riserva non inferiore a cinque annualità dell'importo delle pensioni in essere.⁴ Sono queste regole e questi vincoli sufficienti ad assicurare, al tempo

³ Cfr. art. 2, comma 2, del citato decreto n. 509, e art. 3, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335. Il Ministero del lavoro esercita la vigilanza sugli enti in quanto è richiesta, in particolare, la sua approvazione delle deliberazioni in materia di contributi e di prestazioni (art. 3 del decreto n. 509).

⁴ Art. 1, comma 4, del decreto n. 509. Benché già poco stringente, questo vincolo è stato ulteriormente (e inspiegabilmente) attenuato dall'art. 59, comma 20, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, il quale ha congelato al livello del 1994 le cinque annualità di riferimento.

stesso, l'equilibrio finanziario e un'accettabile equità intergenerazionale?

2. Ambito dell'analisi

Gli enti interessati alla privatizzazione sono complessivamente sedici, e comprendono le dieci Casse di previdenza dei liberi professionisti. Sei di queste (avvocati, commercialisti, geometri, ingegneri e architetti, ragionieri, veterinari) hanno ordinamenti simili, anche se non identici; quattro (consulenti del lavoro, farmacisti, medici e notai) si diversificano sensibilmente sia dalle altre sei, sia fra loro. Il presente studio, per non addentrarsi in una troppo minuta analisi normativa, si limita al gruppo delle sei Casse omogenee,⁵ che annoverano circa 290.000 attivi e 60.000 pensionati.⁶

Le caratteristiche comuni delle sei Casse possono così riassumersi:

- la loro istituzione è recente (tra il 1952 e il 1963); per di più, le norme che presiedono alla determinazione dei contributi e delle prestazioni sono state modificate nel tempo, e quelle attualmente in vigore datano da meno di due decenni;

- il numero degli iscritti ad alcune Casse ha registrato, negli anni Ottanta e Novanta, tassi di incremento elevatissimi (tra il 6 e il 9% annuo per avvocati, commercialisti, ingegneri e ragionieri);

- le Casse sono alimentate (oltre che dai proventi patrimoniali e da partite minori) dal contributo "soggettivo", commisurato al reddito IRPEF dell'iscritto, e dal contributo "integrativo", che si computa sul fatturato e grava sul committente⁷ (cfr. l'Appendice);

⁵ Nell'ambito del Dipartimento di scienze economiche e finanziarie "G. Prato" dell'Università di Torino è peraltro stato formulato un più ampio progetto di ricerca che abbraccia tutti gli enti privatizzati.

⁶ Cfr. Nucleo di valutazione della spesa previdenziale (1998), vol. 2, *passim*.

⁷ Anche sotto questo profilo la privatizzazione non può non destare perplessità, in quanto lascia agli enti la facoltà di imporre un onere molto simile a un tributo indiretto.

- la pensione è corrisposta (per ambedue i sessi) al compimento del 65° anno di età e viene determinata secondo un metodo "retributivo", ossia calcolando la media dei redditi IRPEF (rivalutati in base all'indice dei prezzi al consumo) degli ultimi dieci (ma in corso di graduale aumento a quindici) anni, e applicando a tale media, per ogni anno di anzianità, una percentuale decrescente a scaglioni (cfr. l'Appendice);

- in caso di continuazione dell'attività dopo il 65° anno di età, è prevista la liquidazione, con analogo metodo, di supplementi di pensione.

Le Casse sono ancora molto lontane da una situazione di regime. Il rapporto fra il numero dei pensionati e il numero degli attivi è infatti compresso dalla recente dinamica dei secondi, mentre l'importo medio delle pensioni in essere risente tuttora dei molti trattamenti liquidati secondo regole anteriori, assai meno generose delle attuali.

Le Casse si trovano quindi, oggi, nella possibilità di offrire elevatissimi tassi impliciti di rendimento e al tempo stesso di registrare un'eccedenza delle entrate sulle uscite. Questo lavoro si propone di accertare se le regole in materia di contributi e di prestazioni, da cui tale rendimento discende, possano permanere immutate anche lungo un indefinito futuro senza compromettere l'equilibrio finanziario delle Casse, o se sia invece opportuna una loro pronta revisione.

3. La situazione di regime

Ci si propone di determinare innanzitutto, per ciascuna Cassa, le caratteristiche della situazione di regime, intesa come *balanced growth*.

A tal fine sono necessarie alcune ipotesi, oltre che, per non entrare in una marea di dettagli i quali poco aggiungerebbero alla significatività dei risultati, alcune semplificazioni. Si è quindi operato assumendo quanto segue:

a) il flusso annuo degli ingressi (tutti a età 26) cresce nel tempo secondo tre ipotesi di tasso: 0, 1 e 2% annuo;

b) le uscite dalla collettività degli attivi si verificano soltanto per morte o per pensionamento per vecchiaia;⁸

c) le probabilità di sopravvivenza sono tratte dalle più recenti pubblicazioni dell'ISTAT;⁹

d) gli iscritti sono maschi e coniugati; la moglie (avente diritto alla pensione di reversibilità) ha un'età inferiore di tre anni a quella del marito;¹⁰

e) si considera, per ogni Cassa, la curva dei redditi medi per età (*cross section*) a essa propria; a ogni iscritto è attribuito il reddito medio della sua classe di età; si ipotizza inoltre una crescita dei redditi reali nel tempo (spostamento verso l'alto della *cross section*) al tasso annuo costante dell'1,5%;

f) il gettito dei contributi integrativi è fatto pari a una proporzione dei contributi soggettivi desunta dalla specifica esperienza di ciascuna Cassa;

g) la pensione è determinata secondo la normativa attuale (tenuto conto di eventuali modificazioni già deliberate anche se non ancora entrate in vigore, tra cui l'elevazione a 15 anni del periodo di computo della media dei redditi);

h) i calcoli sono effettuati in lire 1996, assumendo i valori monetari degli scaglioni previsti per tale anno.

La metodologia è ovviamente applicabile, tenuto conto delle sue specificità, a ciascuna Cassa. Sino a oggi, peraltro, è stato possibile disporre della *cross section* dei redditi soltanto per avvocati, commercialisti e ingegneri; la tabella 1 espone i risultati ottenuti per queste tre Casse.¹¹

⁸ Si trascurano quindi le uscite per invalidità, inabilità e anzianità trentacinquennale (e le corrispondenti pensioni) e per cambio di attività; si trascurano pure, per semplicità, le pensioni a superstiti di attivo.

⁹ ISTAT (1997, pp. 48-49).

¹⁰ La partecipazione femminile alle professioni è oggi elevata, ma in prima approssimazione la maggiore longevità delle donne può considerarsi compensata, ai fini del calcolo della spesa per prestazioni, dalla minore probabilità di lasciare il coniuge superstite.

¹¹ Le classi di età tra i 65 e i 69 anni compiuti sono computate sia tra gli attivi, sia tra i pensionati. I valori monetari sono espressi in miliardi di lire 1996.

Il numero degli attivi e dei pensionati corrisponde a un numero di iscrizioni, 60 anni prima, pari a 2000 per gli avvocati e gli ingegneri e a 800 per i commercialisti.

TABELLA 1

LA SITUAZIONE DI REGIME
(contributi e prestazioni: miliardi di lire 1996)

	Tasso di variazione delle iscrizioni (in %)			Per confronto	
	0	1%	2%	1997	2008
<i>Avvocati</i>					
Attivi	82.150	122.458	184.566	70.000	n.d.
Pensionati "standard"	34.419	37.888	41.925	14.500	n.d.
Pensionati/attivi (%)	41,9	30,9	22,7	20,7	n.d.
Contributi	834	1.170	1.655	502	736
Prestazioni	2.201	2.440	2.718	440	1.144
Contributi/prestazioni (%)	37,9	48,0	60,9	114,1	64,3
<i>Commercialisti</i>					
Attivi	32.860	48.983	73.826	27.000	30.000
Pensionati "standard"	13.768	15.155	16.770	2.460	4.088
Pensionati/attivi (%)	41,9	30,9	22,7	9,1	13,6
Contributi	369	536	786	177	432
Prestazioni	1.104	1.224	1.363	72	364
Contributi/prestazioni (%)	33,4	43,8	57,7	245,8	118,7
<i>Ingegneri</i>					
Attivi	82.151	122.458	184.566	68.400	n.d.
Pensionati "standard"	34.419	37.888	41.925	11.020	n.d.
Pensionati/attivi (%)	41,9	30,9	22,7	16,11	n.d.
Contributi	527	751	1.078	313	357
Prestazioni	1.395	1.546	1.722	210	721
Contributi/prestazioni (%)	37,8	48,6	62,6	149,0	49,5

Queste scale sono state arbitrariamente scelte in modo che, in corrispondenza di un tasso di variazione nullo, il numero degli iscritti a regime sia di poco superiore, per ciascuna Cassa, a quello registrato nel 1997. I "pensionati standard" sono definiti moltiplicando per 0,6 il numero dei superstiti (e per le ultime due colonne anche degli invalidi).

La *cross section* dei redditi è stata tratta, per gli avvocati, da D.D. (1997, p. 48) (fasce di età); per i commercialisti (singoli anni) da Ercoli (1977, tavola 5); per gli ingegneri, da una tabella fornita dalla Cassa, per fasce di età (e per di più con il raggruppamento in un'unica fascia di tutte le età maggiori di 45). Nel primo e nel terzo caso si sono stimati i valori per singole età, con riserva di ripetere i calcoli se verranno forniti dati più analitici.

Il rapporto tra il gettito dei contributi integrativi e quello dei contributi soggetti è ricavato, per i commercialisti (0,9) e per gli ingegneri (0,4), dalle relazioni attuariali; per gli avvocati (0,26) dalla *Relazione generale sulla situazione economica del Paese* (1996, vol. III, p. 48).

Si sono in ogni caso considerate due liquidazioni di supplementi di pensione, all'età di 67 e all'età di 70 anni, come previsto per gli avvocati e (con provvedimento in corso di approvazione ministeriale) i commercialisti; si è trascurato il fatto che per gli ingegneri è contemplato un supplemento ogni biennio.

I dati al 1997 sono tratti da Nucleo di valutazione della spesa previdenziale (1998), *passim*; le previsioni al 2011 (al 2008 per gli avvocati) dalle relazioni attuariali.

Per tutte e tre le Casse, la situazione di regime appare dunque insostenibile anche nell'ipotesi più ottimistica (iscrizioni crescenti del 2% annuo), nella quale i contributi non coprirebbero più del 58-63% delle prestazioni, e ancor più nelle altre ipotesi. È però necessario esaminare tre possibili obiezioni alla metodologia seguita e all'interpretazione dei risultati.¹²

In primo luogo, potrebbe osservarsi che le situazioni esaminate sono meramente ipotetiche, perché suppongono un flusso regolare (costante o crescente a tasso costante) di iscrizioni, mentre nella realtà queste ultime, come dimostra l'esperienza, oscillano irregolarmente.

È agevole rispondere che un *flusso* di iscrizioni crescente nel tempo a tasso costante (eventualmente nullo) implica a regime, ferme restando le tavole di mortalità, uno *stock* di iscritti e di pensionati crescenti al medesimo tasso. Orbene, ai fini del confronto tra le prestazioni e il gettito contributivo di ciascun anno, ciò che sostanzialmente rileva è il rapporto corrente tra gli stock dei pensionati e degli attivi. L'ipotesi di costanza del tasso di variazione dei flussi può quindi essere abbandonata senza che i risultati di ciascuna simulazione (0, 1 o 2%) perdano il loro significato, purché lo si riferisca a una situazione in cui il rapporto tra gli stock (pensionati/iscritti) è pari a quello proprio di tale simulazione.¹³

In secondo luogo, si potrebbe opporre che anche l'ipotesi di una crescita del 2% è troppo pessimistica, perché negli ultimi due decenni, come già si è ricordato, si sono registrati tassi annui di aumento dello stock di iscritti pari o superiori al 6%. L'impetuosa dinamica verificatasi in molte Casse a partire dal 1995 appare però almeno in parte dovuta a eventi di natura eccezionale e non ripetibile.¹⁴ Inoltre, tassi di aumento degli iscritti simili a quelli registrati nei due passati decenni, che venissero estrapolati per il prossimo mezzo secolo sullo sfondo di

¹² Si deve inoltre osservare che, attribuendo a ogni iscritto il reddito medio della sua classe di età, si perdono alcuni effetti (così sui contributi come sulle prestazioni) delle aliquote a scaglioni.

¹³ A ben vedere, poiché ai pensionati (attivi) di ciascuna classe di età corrisponde un diverso livello di pensione (reddito), la storia passata delle iscrizioni, anche a parità di stock di pensionati e di attivi, influisce, attraverso la loro composizione per età, sull'importo dei contributi e delle prestazioni. L'affermazione del testo va quindi intesa come una prima, ma ai fini del presente studio accettabile, approssimazione.

¹⁴ Un forte incentivo a iscriversi è infatti derivato dall'introduzione nel 1995 (per chi esercitasse un'attività professionale senza iscrizione a una Cassa) del contributo del 10% all'INPS, che offre rendimenti impliciti assai inferiori a quelli delle Casse. Per i dottori commercialisti ha inoltre operato l'addensarsi della partecipazione agli esami di abilitazione alla vigilia dell'entrata in vigore delle norme sul tirocinio.

una popolazione lavorativa complessivamente in diminuzione, implicherebbero un irrealistico aumento dell'incidenza delle libere professioni sull'occupazione totale.¹⁵

In terzo luogo, si può sostenere che le cifre sono incomplete perché non tengono conto del patrimonio che nel frattempo (ossia prima di raggiungere la situazione di regime) potrebbe essere accumulato dalle Casse e del corrispondente reddito. Ma anche a questa argomentazione è agevole obiettare che, nell'ipotesi più favorevole (dinamica del 2%), il disavanzo a regime è pari a circa il 40% delle prestazioni. Al tasso di rendimento reale del 4%, ciò implicherebbe un patrimonio pari a circa 10 volte le prestazioni (e di oltre 13 volte al tasso del 3%).¹⁶

Dalle relazioni attuariali si desume che il rapporto patrimonio/prestazioni si commisura nel 1997, e si prevede si collochi nel 2008-11, rispettivamente ai seguenti valori:

Avvocati	6,5	2,6
Commercialisti	21,6	13,6
Ingegneri	12,0	6,0

Come si vede, la dinamica del rapporto è nettamente orientata alla diminuzione e, estrapolandola al decennio o ai due decenni successivi (come è lecito fare vista la tendenza all'aumento del rapporto pensionati/attivi), ne è prevedibile l'azzeramento anche nel caso dei commercialisti, che fronteggeranno un'onda di piena dei pensionamenti nel decennio 2020-30. Non sembra quindi possibile fare conto sui redditi patrimoniali per compensare l'eccedenza delle prestazioni sul gettito contributivo.

4. Un altro punto di vista

È significativo valutare la generosità del trattamento che le Casse offrono ai propri iscritti.¹⁷ Capitalizzando all'età di 65 anni i contributi

¹⁵ Al tasso di crescita del 5% annuo, i 290.000 iscritti delle sei Casse diventerebbero, dopo mezzo secolo, 3.325.000!

¹⁶ Assumiamo i due tassi come rappresentativi del rendimento reale che le Casse potrebbero ragionevolmente proporsi come obiettivo.

¹⁷ *Rectius*: a un iscritto il cui reddito eguagli ogni anno la media della sua classe di età. Dinamiche individuali diverse dalla media e livelli distanti dalla media possono

versati da un iscritto (compresi gli integrativi), e scontando alla stessa età i residui contributi (corrispondenti alle età comprese tra i 65 e i 69 anni compiuti) e il valore attuale della pensione e dei due supplementi (inclusa la reversibilità), si hanno, con riferimento alle stesse ipotesi già utilizzate per la costruzione della tabella 1, i valori della tabella 2.¹⁸

TABELLA 2

MONTANTE DEI CONTRIBUTI E VALORE ATTUALE DELLA PENSIONE
(situazione di regime; importi in milioni di lire 1996)

Tasso di interesse reale (%)	Avvocati		Commercialisti		Ingegneri	
	Montante	Valore attuale	Montante	Valore attuale	Montante	Valore attuale
3	560	1.157	632	1.443	351	726
4	641	1.052	750	1.313	409	661
Tasso implicito di rendimento (%)	6,1		6,0		5,9	

Il valore della pensione supera quindi il montante contributivo di oltre il 100% al tasso del 3%, e del 60-75% al tasso del 4%; le Casse offrono un tasso reale implicito che si colloca attorno al 6%. Tutte queste misure forniscono una chiara valutazione della generosità degli ordinamenti delle Casse. Come è noto, tuttavia, l'equilibrio della ripartizione è compatibile con un rendimento pari a $n + g$, dove n è il tasso di aumento della popolazione attiva e g quello del reddito medio. Accettando per g il valore assunto nei precedenti calcoli (1,5%), la normativa delle Casse è implicitamente costruita sulla previsione $n = 4,5\%$, previsione che, come già si è osservato, non può essere considerata realistica.

(soprattutto nel caso di avvocati e ingegneri, per i quali gli scaglioni di calcolo della pensione hanno un "tetto" oltre il quale i contributi eventualmente versati hanno rendimento nullo) generare tassi impliciti alquanto diversi (spesso in modo del tutto casuale e non correlato con alcun criterio di equità redistributiva).

¹⁸ Si considera un iscritto che all'età di 65 anni percepisca il reddito reale dei 65enni del 1996, e negli anni precedenti (successivi) abbia goduto (godrà) dei redditi della corrispondente età inseriti su un'ipotesi di aumento (o, procedendo all'indietro, di diminuzione) dei redditi reali al tasso dell'1,5% annuo.

5. L'inevitabile agenda

Nelle pagine precedenti si è adottato, per la previsione degli andamenti delle gestioni considerate, un metodo consistente nello studiare una situazione di regime, mostrando poi come le Casse non possano accumulare, prima del raggiungimento di tale situazione, un patrimonio sufficiente a sanare lo squilibrio tra prestazioni e contributi.

Questa metodologia potrà essere raffinata con una previsione più attenta, che, per il periodo transitorio, proceda dall'iniziale composizione per età dello stock degli attivi e dei pensionati e ne segua l'evoluzione nel tempo. I calcoli potranno inoltre essere rivisti se verranno fornite informazioni più precise sulla progressione dei redditi per singole classi di età. È tuttavia estremamente improbabile che queste revisioni modifichino nella sostanza il precedente messaggio.

È inoltre importante rilevare che la tabella 1 sottostima i disavanzi per effetto dell'adozione delle tavole di mortalità ISTAT al 1994, mentre uno studio del Ministero del Tesoro - Ragioneria Generale dello Stato (1995, pp. 24-26) suggerisce la previsione che, tra il 1990 e il 2050, la vita attesa alla nascita passi da 73,5 a 79,5 anni per i maschi e da 80,2 a 85,7 anni per le femmine, con ovvio aggravamento dell'onere delle pensioni.¹⁹ Per di più, la sopravvivenza degli individui è positivamente correlata con le loro condizioni socio-economiche, mediamente ben superiori, per i professionisti, a quelle della popolazione generale.

Le perplessità e i dubbi avanzati all'inizio di queste pagine sui rischi della privatizzazione appaiono dunque pienamente fondati. La prospettiva di quindici anni, a cui le valutazioni attuariali delle Casse usano riferirsi limitandosi al rispetto del minimo di legge, è assolutamente insufficiente per illuminare scelte - quali quelle attinenti alla formulazione e alla revisione dei regolamenti di un ente previdenziale - che proiettano i loro effetti sui successivi 60-70 anni: quanti ne intercorrono fra l'ingresso di un iscritto e il termine del periodo di godimento (anche in capo al titolare della reversibilità) delle prestazioni.

¹⁹ Non sono inoltre state considerate le pensioni di anzianità, di inabilità, di invalidità e ai superstiti di assicurato (omissione soltanto parzialmente compensata dalle mancate uscite dal novero dei contribuenti per le prime tre causali) né le spese di amministrazione (che, secondo le previsioni attuariali disponibili, nel 2008-11 si commisureranno al 6% circa dell'importo delle pensioni per i commercialisti e gli ingegneri e al 2,3% per gli avvocati).

L'esperienza dei regimi previdenziali dei dipendenti pubblici e privati e dei lavoratori autonomi dimostra che, quando pure si sia presa coscienza di un grave squilibrio finanziario, le misure correttive – per la tutela costituzionale dei “diritti acquisiti” e comunque per la riluttanza del legislatore a inimicarsi le fasce elettorali pensionate e pensionande – non possono incidere significativamente sui trattamenti in essere e nemmeno sulle regole di liquidazione applicabili negli anni prossimi; è del tutto probabile che simili ostacoli impedirebbero un immediato aggiustamento anche a una Cassa privatizzata.

Se poi, per pura ipotesi, fosse invece attuabile, l'aggiustamento immediato si risolverebbe in una iniqua disparità di trattamento fra le classi di età che avessero goduto della precedente normativa e quelle sottoposte alle regole nuove, le quali, per essere efficaci nel ristabilire l'equilibrio finanziario, dovrebbero prevedere drastiche modificazioni *in peius*.

Guardando, in particolare, al futuro delle tre Casse esaminate in questo studio al di là del troppo breve quindicennio, vi si intravedono con certezza – ove l'attuale normativa resti immutata – l'esaurimento del patrimonio e la formazione di rilevantissimi disavanzi. I due fenomeni sarebbero ritardati nel tempo, ma aggravati nella misura finale, se nei prossimi anni si verificasse ancora un sensibile aumento degli iscritti.

Inoltre, anche in assenza di specifiche valutazioni per le altre tre Casse omogenee a quelle considerate (geometri, ragionieri, veterinari), valutazioni che verranno compiute non appena esse forniranno gli elementi necessari, è facile intuire come, data la similitudine fra le normative, anch'esse muovano verso una situazione largamente deficitaria.

È pertanto necessario *intervenire sin d'ora* con un radicale ripensamento delle norme che disciplinano la contribuzione e la liquidazione delle pensioni.

I possibili interventi, a partire dai più blandi (e quindi insufficienti a risolvere lo squilibrio futuro) per procedere via via verso i più radicali, possono così indicarsi:

a) ulteriore aumento (da 15 a 20 anni e progressivamente, come prevedeva la riforma Amato per il regime generale, all'intera vita lavorativa) del periodo di calcolo della media reddituale;

b) ritorno immediato alle aliquote di contribuzione soggettiva del 10 e del 3% anche per quelle Casse (commercialisti, geometri, ragionieri) che, pur avendole per qualche tempo applicate, le hanno poi ridotte sull'onda dell'ottimismo dettato dagli andamenti di breve periodo; e reciprocamente ritorno ad aliquote di liquidazione della pensione che, come in precedenza, abbiano per limite superiore l'1,75% anche per quelle Casse che le hanno recentemente elevate;

c) applicazione immediata del "metodo contributivo", quale introdotto dalla riforma Dini per i regimi pensionistici generali, al calcolo dei supplementi di pensione;²⁰

d) applicazione "pro rata", ossia limitatamente alle anzianità maturande a partire dalla deliberazione di modifica, del metodo contributivo anche alla liquidazione principale.²¹

Questi suggerimenti, ancorché suonino severi, sono pienamente giustificati dalle previsioni sintetizzate nella tabella 1. Alcuni appelli a una politica di maggiore rigore sono reperibili anche nei documenti delle Casse:²² i risultati qui esposti mostrano quanto essa sia necessaria e urgente.

Appare inoltre opportuno che, qualora le Casse non prendano a breve termine i necessari provvedimenti di aumento dei contributi e di revisione delle formule di liquidazione, il legislatore intervenga con disposizioni normative, quanto meno imponendo che l'equilibrio finanziario sia assicurato entro un orizzonte ben più ampio dei quindici anni attualmente previsti. Questo intervento sarebbe largamente giu-

²⁰ Ai fini di tale calcolo, il contributo soggettivo versato in ciascun anno da un iscritto può essere maggiorato della percentuale corrispondente all'incidenza, in tale anno, del gettito dei contributi integrativi sul gettito dei contributi soggettivi. La precisazione vale anche per il successivo punto d).

²¹ L'adozione del metodo contributivo anche da parte delle Casse è prospettata, sia pure con formula non precettiva, dall'art. 3, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (riforma Dini).

²² Si vedano i riferimenti ai «rischi propri dei sistemi a ripartizione con liquidazione dei trattamenti in base al criterio retributivo, che proiettano sulle future generazioni il rischio di pesanti oneri» (Mariani Marini 1997, p. 36) e al «dibattito in corso sulla opportunità di introdurre o meno, anche nella previdenza dei liberi professionisti, il sistema contributivo di calcolo delle pensioni» (Carbone 1998, p. 37); si vedano altresì Cassa di Previdenza dei Dottori Commercialisti (1997, p. 5: «la Cassa deve tendere sempre più a conformare la consistenza delle proprie riserve ai parametri che governano i regimi gestionali a capitalizzazione, sia per ragioni di sicurezza che per un corretto rapporto sinallagmatico tra contributi e prestazioni»); e, con linguaggio più sfumato, Cassa di previdenza per gli ingegneri ed architetti (1998, p. 8).

stificato dalla finalità di evitare sia un'iniqua disparità di trattamento fra coorti sia, in un futuro non lontano, il rischio di dover coprire con finanziamenti pubblici i disavanzi che si verrebbero inevitabilmente a formare.

APPENDICE

ALIQUOTE PER CONTRIBUTI E PRESTAZIONI^a

(valori 1977 in migliaia di lire)

Cassa	Contr. soggettivo	Contr. integr.	Pensione
Avvocati	10% sino a 129.200 3% oltre	2%	1,75% sino a 64.600 1,50% sino a 96.800 1,30% sino a 113.000 1,15% sino a 129.200
Commercialisti	6% sino a 83.900 2% oltre	2%	2% sino a 83.900 0,6% oltre
Geometri	7% sino a 128.400 3% oltre 2,1% solidarietà	2%	2% sino a 30.000 1,75% sino a 66.800 1,50% sino a 100.000 1,10% sino a 116.900 0,70% sino a 133.400
Ingegneri	10% sino a 120.400 ^b 3% oltre	2%	2% sino a 62.500 1,71% sino a 93.900 1,43% sino a 109.700 1,14% sino a 125.100
Ragionieri	6% sino a 63.600 3% sino a 100.000 ^c 2% oltre	2%	2% sino a 53.900 1,30% sino a 85.000 0,65% oltre
Veterinari	10% sino a 53.900 3% oltre 3% solidarietà	2%	2% sino a 57.900 1,71% sino a 86.700 1,43% sino a 101.300 1,14% oltre

^a Gli scaglioni sono annualmente indicizzati.^b Aliquota già deliberata, che entrerà in vigore soltanto a partire dal 1° 1.1999; attualmente si applica l'aliquota del 6%.^c Aliquota entrata in vigore a partire dal 1° 1.1998; nel 1997 si è applicata, sopra i 63,6 milioni, l'aliquota dell'1,8%.

BIBLIOGRAFIA

- CARBONE, L. (1998), "Il futuro delle Casse privatizzate", *La previdenza forense*, n. 1, pp. 37-38.
- CASSA DI PREVIDENZA DEI DOTTORI COMMERCIALISTI (1997), *Relazione sulla gestione 1996*, Roma.
- CASSA DI PREVIDENZA PER GLI INGEGNERI ED ARCHITETTI (1998), *Relazione e bilancio consuntivo 1997*, Roma.
- D.D. (1997), "Redditi degli avvocati e fasce di età", *La previdenza forense*, n. 1, pp. 46-49.
- DONELLA, D. (1996), "Il bilancio tecnico", *La previdenza forense*, n. 2, pp. 45-49.
- ERCOLI, R. (1997), "Cassa Nazionale di previdenza a favore dei dottori commercialisti - Valutazioni economico finanziarie", ottobre, Roma.
- ISTAT (1997), *Annuario Statistico Italiano 1997*, Roma.
- MARIANI MARINI, A. (1997), "Enti privatizzati: ombre sul futuro", *La previdenza forense*, n. 1, pp. 36-37.
- MINISTERO DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (1995), *Tendenze evolutive della popolazione italiana - Un'analisi per sesso, età e regione (1994-2044)*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma.
- NUCLEO DI VALUTAZIONE DELLA SPESA PREVIDENZIALE (1998), *Analisi del sistema pensionistico obbligatorio: i dati di base e gli indicatori di gestione*, maggio, Roma.
- Relazione generale sulla situazione economica del paese (1996)*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1997.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse**

GIOVEDÌ 4 MAGGIO 2000

Presidenza del Presidente
Massimo SCALIA

La seduta inizia alle ore 14,10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente)

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI.

Massimo SCALIA, *presidente*, avverte che, non essendovi obiezioni, l'odierna seduta verrà ripresa mediante il sistema televisivo a circuito chiuso; avverte inoltre che verrà redatto e pubblicato il resoconto stenografico della seduta.

Esame della proposta di documento sulla gestione dei rifiuti speciali industriali (relatore: Presidente Scalia)

Massimo SCALIA, *presidente*, ricorda in qualità di relatore che nelle scorse settimane si è riunito più volte il gruppo di lavoro per lo studio della produzione dei rifiuti da parte delle imprese a rischio di rilevante incidente ambientale ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 175 del 1988: tale gruppo di lavoro ha approfondito diverse tematiche attinenti al ciclo dei rifiuti industriali, soffermandosi in particolare sull'attività svolta in materia da diverse imprese, ripartite sull'intero territorio nazionale.

Al termine dei lavori, è stata elaborata una bozza di documento che nella seduta odierna viene presentata alla Commissione: il suo esame proseguirà nelle prossime settimane ed il testo è soggetto a quelle modifiche che appariranno opportune a seguito del dibattito ed anche delle proposte dei commissari.

Precisa che nel documento viene fatto riferimento alla relazione sullo stato dell'ambiente predisposta dal Ministero competente nel 1997, ai cen-

simenti della Confindustria sui rifiuti industriali nel decennio dal 1980 al 1990, al «decreto Ruffolo» ed ai censimenti dei rifiuti industriali riferiti al 1988, al catasto dei rifiuti inserito nei decreti ministeriali del 1989 e 1992, nonché al modello unico di dichiarazione introdotto con la legge n. 70 del 1994.

Sottolinea che è stato possibile soffermarsi soprattutto sulle quantità dei rifiuti speciali prodotti e sulle relative tipologie, sulle procedure di gestione, sui flussi rappresentativi derivanti dai processi produttivi, sulle procedure per minimizzare la produzione di rifiuti, sull'elaborazione dei contratti di smaltimento e sui costi delle singole tipologie di rifiuti, sulla scelta delle aziende di smaltimento da parte dei produttori, nonché sulla gestione di particolari tipologie di rifiuti pericolosi e sul livello di contaminazione dei siti produttivi.

Rileva che è stato predisposto un questionario inviato alle aziende contenute nel campione o consegnato ad aziende specifiche nel corso dei sopralluoghi: la scelta è stata operata tenendo conto di realtà rappresentative dell'intero territorio nazionale; si sofferma poi sulla composizione delle aziende campione, sia a rischio di incidente rilevante che di altro tipo, sulla trasmissione dei predetti questionari alla Commissione e sull'analisi dei relativi dati.

Conclude con diffuse considerazioni sui risultati più rilevanti emersi, sottolineando le tematiche della futura attività del gruppo di lavoro, che riguarderà il completamento dell'elaborazione delle schede tecniche per ogni singola azienda, la predisposizione di una banca dati per evidenziare i collegamenti tra le società produttrici, gli eventuali stoccaggi provvisori e gli effettivi smaltimenti finali, nonché l'effettuazione di visite presso alcune aziende per chiarire i dubbi emersi durante l'elaborazione dei dati.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Massimo SCALIA, *presidente*, avverte che la Commissione tornerà a riunirsi mercoledì 10 maggio 2000, alle ore 13.30, per ascoltare il presidente della giunta provinciale di Crotone.

La seduta termina alle ore 14,40.

COMITATO PARLAMENTARE
di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della
convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e
di vigilanza sull'attività dell'unità nazionale Europol

GIOVEDÌ 4 MAGGIO 2000

UFFICIO DI PRESIDENZA
INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'Ufficio di Presidenza si è riunito dalle ore 13,45 alle ore 14.