

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI CONTROLLO SULLE ATTIVITÀ DEGLI
ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE
DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA**

15.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 30 APRILE 2014

PRESIDENZA DELLA VICEPRESIDENTE **TITTI DI SALVO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione di rappresentanti della Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA):	
Di Salvo Titti, <i>Presidente</i>	3	Di Salvo Titti, <i>Presidente</i>	3, 6, 7
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA FUNZIONALITÀ DEL SISTEMA PREVIDENZIALE PUBBLICO E PRIVATO, ALLA LUCE DELLA RECENTE EVOLUZIONE NORMATIVA ED ORGANIZZATIVA, ANCHE CON RIFERIMENTO ALLA STRUTTURAZIONE DELLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE		Di Gioia Lello	6
		Di Niola Stefano, <i>Responsabile del dipartimento relazioni sindacali della Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA)</i>	3, 6
		Santini Giorgio (PD)	6
		ALLEGATO: Documentazione presentata dalla CNA	9

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA VICEPRESIDENTE
TITTI DI SALVO

La seduta comincia alle 8.10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti della Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti della Confartigianato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla funzionalità del sistema previdenziale pubblico e privato, alla luce della recente evoluzione normativa ed organizzativa, anche con riferimento alla strutturazione della previdenza complementare.

Do quindi la parola al responsabile del dipartimento relazioni sindacali della CNA, dottor Stefano Di Niola.

STEFANO DI NIOLA, *Responsabile del dipartimento relazioni sindacali della CNA.* Grazie, presidente, dell'invito a partecipare a questa audizione.

Prima di svolgere qualsiasi riflessione in materia, è opportuno ricordare che ogni azione legislativa diretta a incidere sulla

disciplina previdenziale non può porsi in contrasto con l'articolo n. 38 della nostra Costituzione, che contiene il programma del sistema previdenziale repubblicano e che, come è noto, stabilisce il diritto di tutti i lavoratori autonomi e dipendenti a vedersi assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia.

Uno dei principi fondamentali legati al sistema previdenziale è infatti quello dell'adeguatezza delle risorse per l'età anziana. In Italia, dove il sistema previdenziale è ancora tradizionalmente pubblico, la maggior parte di queste risorse deriva dal cosiddetto « primo pilastro », la previdenza obbligatoria.

Questo pilastro tuttavia per le nuove generazioni sarà meno generoso che in passato, per effetto delle ultime e più rilevanti riforme, in particolare quella Dini del 1995, quella Maroni del 2004 e quella Fornero del dicembre 2011.

Mentre per le generazioni più vicine alla pensione si prospettano limitati problemi di adeguatezza, per i futuri pensionati la copertura pubblica non sarà sufficiente a garantire la sicurezza economica nell'età anziana, come dimostrano tutte le proiezioni dei tassi di sostituzione, tramite i quali si calcola l'importo della pensione in rapporto ai redditi della fase finale della vita lavorativa.

Ulteriore aspetto di cui occorre tener conto è quello legato all'equilibrio della spesa previdenziale. Le riforme di sistema susseguitesi dal 1995 ad oggi hanno mirato a contemperare i due aspetti citati, adeguatezza dell'importo delle prestazioni ed equilibrio del bilancio previdenziale.

L'insieme delle riforme citate e ad oggi vigenti in materia, pur riconoscendo la necessità di controllare la pendenza

della spesa pubblica per la previdenza del nostro Paese, registra ancora forti limiti di base. Il primo attiene alla mancanza di separazione tra spesa previdenziale e assistenziale, elemento per noi fondamentale.

Riteniamo infatti non più accettabile che, come si evince anche dall'analisi del bilancio dell'INPS, la mancata separazione tra le due partite si trasformi di fatto in un onere sociale posto a carico di imprese e lavoratori. Le spese per l'assistenza andrebbero poste totalmente a carico della fiscalità generale, e questo aiuterebbe a fare dei ragionamenti complessivi sulla previdenza nel nostro Paese.

Tale evidente squilibrio genera falsi allarmi sui conti previdenziali, che, sommati ad altri fenomeni come quello dei mancati versamenti per i dipendenti pubblici da parte dello Stato, hanno portato a valutazioni complessive, non da ultimo nel 2011 quella di elevare l'età pensionabile in maniera non sostenibile per le imprese né per i lavoratori, che si troveranno a vivere una condizione professionale estremamente complessa e un invecchiamento attivo di cui dovremmo tenere conto.

Sulla *governance* degli istituti Inps e Inail rileviamo come il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (CIV) non riesca a sopperire alle prerogative un tempo assegnate al Consiglio di Amministrazione e che i poteri assunti dal Presidente, ancorché il suo operato sia costantemente controllato dal magistrato della Corte dei Conti, dal Collegio dei Sindaci e dall'organismo indipendente di valutazione, siano squilibrati rispetto a quanto opportuno per il buon funzionamento degli istituti.

Andrebbero pertanto ripristinati un Consiglio di Amministrazione composto da esperti in materia e dalle parti sociali, andrebbero ridefiniti nel dettaglio i poteri del direttore generale e rafforzati il ruolo e la funzione del Consiglio di indirizzo e di vigilanza sia dell'Inps che dell'Inail. Le funzioni di vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali dovrebbero essere maggiormente concentrate sugli aspetti legati all'applicazione delle normative.

A tal proposito, però, corre l'obbligo di ricordare come la legislazione oggi esistente in materia (soprattutto in materia previdenziale, ma in materia di lavoro in generale) necessiti spesso di chiarimenti immediati, che garantiscano l'operatività della norma e come altrettanto spesso le circolari e i messaggi emanati dai due istituti servano a sopperire a una mancanza di operatività delle norme. Da questo punto di vista, quindi, si rileva un effetto positivo.

Con questo meccanismo c'è tuttavia il forte rischio di creare di una sorta di legislazione parallela, che potrebbe non rispondere pienamente alle funzioni di vigilanza attribuite al Ministero del lavoro, che oggi opera in termini di vigilanza soprattutto sugli aspetti legati agli andamenti e al bilancio.

In tema di previdenza complementare, va rilevato che nel 2011 la forma pensionistica Artifond, istituita dalla CNA e dalle altre organizzazioni datoriali dell'artigianato, CGIL, CISL e UIL, è stata trasferita presso altro fondo di previdenza complementare, ossia Fonte. In tale percorso l'interlocuzione con la Covip, con la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, è stata fattiva e ha aiutato ad evidenziare i migliori percorsi per condurre a termine il procedimento.

Rispetto al più generale controllo pubblico sul sistema previdenziale, la fusione tra Inps e Inpdap ha evidenziato un profondo squilibrio nei conti dell'istituto previdenziale per i dipendenti pubblici. Non ne capivamo il motivo, ma poi abbiamo rilevato il mancato trasferimento delle risorse dovute dallo Stato all'istituto, grave mancanza a cui non ha corrisposto una fattiva azione di contrasto.

È noto come il tema della previdenza complementare sia strettamente legato a quello della previdenza pubblica e come in Italia sia stata avvertita la necessità di dotare il sistema pensionistico del cosiddetto « secondo pilastro », in grado di garantire alla fine della vita lavorativa un accettabile livello di reddito.

Altrettanto note sono le ragioni che hanno indotto gran parte dei Paesi occi-

dentali a scelte di questo genere. In particolare, il variare sempre più accentuato del rapporto tra popolazione attiva e pensionati, dovuto all'aumento dell'età media della popolazione, al crollo del tasso di natalità insieme alle trasformazioni del mercato del lavoro e alle crisi occupazionali, hanno contribuito in maniera decisiva a rendere insufficienti i generali livelli previdenziali garantiti dalle prestazioni pensionistiche obbligatorie.

In Italia completano il quadro brevemente descritto alcune scelte che il legislatore ha compiuto. Parliamo ovviamente di scelte passate, che risalgono agli anni '60 e che poi sono state modificate, quali l'abolizione del tetto massimo di pensione, l'introduzione di un sistema di calcolo basato sull'ultima retribuzione e l'introduzione di una pensione di anzianità il cui godimento prescinde dall'età fisica.

Questi meccanismi hanno spinto il nostro sistema pensionistico a una forte crisi finanziaria, aggravatasi con il tempo, che ha poi portato alle riforme prima citate.

La crisi del sistema previdenziale pubblico non esaurisce le riflessioni legate allo sviluppo della previdenza integrativa, anzi il carattere multiforme della materia ci impone riflessioni che vanno ben oltre il noto tema della crisi di sistema del nostro *welfare State*, così come di quelli occidentali, con la connessa emersione di nuovi bisogni e nuove domande sociali da tutelare.

Su quest'ottica si fonda una certa letteratura che pone in rilievo le relazioni tra economia e previdenza complementare, il cui ruolo propulsivo rispetto all'intera economia nazionale potrebbe produrre effetti di benefica rilevanza, ma anche negative implicazioni, difficili da prevedere.

Rispetto ai meccanismi positivi di un rilancio del sistema previdenziale complementare nel nostro Paese, mi preme sottolineare come nel nostro Paese alla nascita della previdenza complementare non si sia tenuto conto di un aspetto fondamentale, ovvero del fatto che i TFR che provenivano da imprese poco strutturate, che rappresentano la spina dorsale del nostro sistema economico, venissero soli-

tamente impiegati in operazioni mobiliari, come la legge impone ai fondi di previdenza complementare.

Se andava bene, quelle azioni appartenevano a imprese appartenenti alla filiera dell'impresa da cui proveniva il TFR, se andava male, erano di un'impresa concorrente dell'impresa madre in cui l'impresa era in filiera, fatto che non ha generato meccanismi di positività.

Andrebbe fatto un ragionamento complessivo, ma oggi non voglio dilungarmi su questo argomento, anche perché non mi sembrava che nella griglia delle vostre domande ci fosse un *focus* particolare su questo, ma siamo eventualmente disponibili a parlarne successivamente in altra sede.

I molteplici aspetti legati alla previdenza complementare riportati provano dunque il carattere eterogeneo della materia e valgono a confermare le voci di dissenso nei confronti dell'opinione comune che vede nella previdenza complementare solo l'alternativa al crollo del sistema previdenziale pubblico.

Se è vero che l'incentivazione delle forme previdenziali integrative è stata da molti considerata come una sorta di alternativa alle disfunzioni del pubblico, vero è anche che già da tempo andava emergendo una sorta di delegittimazione dello Stato come interprete assoluto dei bisogni meritevoli di tutela. Emergeva da parte dei singoli l'esigenza di riappropriarsi della facoltà di decidere in merito, in questo caso attraverso i TFR, aspetto che non abbiamo valutato negativamente.

In ogni caso, non si possono sottacere due aspetti. La riforma Fornero del 2011 ha inciso e inciderà notevolmente, attraverso le misure citate in precedenza, sulle disfunzioni finora evidenziate dal sistema previdenziale pubblico. Le misure in essa contenute, inclusi gli incrementi delle aliquote previdenziali previste per gli artigiani e commercianti, che passano dal 20 per cento nel 2011 al 24 per cento nel 2018, appaiono adeguate al perseguimento di un sostanziale equilibrio della spesa previdenziale e soprattutto dell'equità tra generazioni.

Sarebbe inoltre rischioso accettare che la previdenza complementare rappresenti l'alternativa al crollo del sistema previdenziale pubblico, perché verrebbero meno i precetti costituzionali sui quali si fonda il nostro sistema di sicurezza sociale.

Concludo il mio intervento, rimandando eventuali approfondimenti alla relazione che lascio agli atti della Commissione, con una notazione sul *welfare* sanitario.

Il *welfare* sanitario nel nostro Paese si sviluppa attraverso contrattazione collettiva di categoria, che, al fine di supportare meglio i lavoratori del comparto di riferimento, decide negli anni di strutturare meccanismi in grado di erogare prestazioni ad alta frequenza, anche a fronte di una sanità pubblica che, nonostante l'ottimo livello registrato nel confronto con altre nazioni OCSE, spesso difetta di tempestività e capillarità.

Si tratta di una scelta che le parti hanno operato e operano in una condizione negoziale che le vede scambiare grandezze, ciascuno nell'interesse dei propri rappresentati. Un sistema come quello dei fondi di previdenza complementare mal si attaglierebbe quindi a strumentazioni simili a quelle di cui parliamo e rischierebbe di ingenerare una profonda confusione di ruolo tra il pubblico e il privato.

Altra cosa sarebbe invece una regolamentazione minima dei fondi, come peraltro già avvenuto con il decreto ministeriale del 27 ottobre 2009, il Decreto Maroni sui fondi sanitari, volta a creare condizioni di maggiore vantaggio, quali l'eliminazione del contributo di solidarietà pari al 10 per cento per i fondi sanitari integrativi istituiti dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Grazie.

PRESIDENTE. Ringrazio per il contributo e ricordo che per iniziativa di questa Commissione, che ha visto accrescere i propri compiti in seguito alle recenti modifiche apportate dalla legge di stabilità, è stato istituito un tavolo tecnico per approfondire il tema relativo all'utilizzo delle risorse finanziarie dei fondi per il rilancio

dell'economia del Paese. Anche gli elementi da voi proposti costituiscono quindi degli indirizzi di riflessione dei quali terremo conto.

Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti e formulare osservazioni.

GIORGIO SANTINI. Rispetto all'Inail, vorrei sapere come stia andando la vicenda dell'abbattimento premi, perché ho sentito voci contraddittorie.

STEFANO DI NIOLA, *Responsabile del dipartimento relazioni sindacali della CNA*. Noi ci aspettavamo che il taglio approvato con la legge di stabilità non fosse un taglio lineare e che, nello spirito di mutualità dell'istituto, operasse per comparti, perché oggi le aliquote e le contribuzioni vengono stabilite per comparti, ed auspichiamo che in futuro possa essere ripristinato un meccanismo di questo tipo, anche se si tratta comunque di una riduzione di costi.

LELLO DI GIOIA. Vorrei una precisazione. Ci risulta che nella vostra associazione vi siano spinte affinché i professionisti che rappresentate escano dall'Inps e costituiscano una Cassa delle professioni; le chiederei quindi una sua considerazione in merito.

STEFANO DI NIOLA, *Responsabile del dipartimento relazioni sindacali della CNA*. La ringrazio, presidente, perché mi offre l'occasione di parlare di una questione che non è tanto da ascrivere a una relazione o interrelazione tra la previdenza complementare e quella pubblica, ma la ricondurrei a quest'ultima, perché i professionisti che rappresentiamo e che lei citava, ossia professionisti senza Ordini professionali perché altrimenti avrebbero le loro Casse, rivendicano un trattamento simile a quello ordinistico dal punto di vista previdenziale.

Sappiamo che la gestione separata INPS, al netto dei parasubordinati *tout court* che a volte rappresentano un altro mondo piuttosto che i professionisti, è una gestione in profondo attivo, quindi an-

drebbe valutato un meccanismo che possa contemperare le esigenze di bilancio dell'Inps rispetto a una richiesta politica che ha suscitato attenzione, perché è indubbio che il grande attivo di bilancio nella gestione separata si giustifica con aliquote più alte rispetto al tiraggio della stessa gestione.

Noi stiamo facendo dei ragionamenti su questo, c'è un'interlocuzione forte all'interno del Parlamento e dell'Istituto e ci rendiamo conto che non tutto quello che è in attivo può essere reclamato per ridurre i costi. In tale ottica peraltro siamo consapevoli di uno squilibrio della gestione artigiani, quindi proprio per gli imprenditori, ma sappiamo che le aliquote sono state aumentate del 4 per cento, quindi non di poco, e passeranno dall'attuale 20 per cento al 24 per cento nel 2018.

Questo tuttavia ci consentirà di riportare in equilibrio quella gestione, quindi non abbiamo valutato negativamente l'aumento di costi per gli imprenditori auto-

nomi, gli imprenditori artigiani. È necessario un ragionamento complessivo, tenendo conto della necessità di contemperare queste esigenze anche per la previdenza relativa ai professionisti della gestione separata.

PRESIDENTE. Ringrazio il responsabile del dipartimento relazioni sindacali della CNA, Stefano di Niola, dispongo che la relazione presentata sia allegata al resoconto stenografico della seduta odierna e dichiaro chiusa l'audizione.

La seduta termina alle 8.30.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 25 settembre 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

ALLEGATO

Documentazione presentata dalla CNA



**Confederazione Nazionale
dell'Artigianato
e della Piccola e Media Impresa**

**Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti
gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale**

**Indagine conoscitiva
sulla disciplina previdenziale pubblica e privata**

Audizione g. 30 aprile 2014

Indice

1. Evoluzione della disciplina previdenziale obbligatoria
2. Governance Inps ed Inail
3. Controllo pubblico e ruolo della COVIP
4. Funzioni e prospettive della previdenza complementare
5. Welfare Sanitario
6. Aspetti critici nell'attuale quadro normativo

1. Evoluzione della disciplina previdenziale obbligatoria

Prima di svolgere qualsiasi riflessione in materia, è opportuno ricordare che ogni azione legislativa diretta ad incidere sulla disciplina previdenziale, non può porsi in contrasto con l'articolo 38 della costituzione, che contiene il programma del sistema previdenziale repubblicano e che, come è noto, stabilisce il diritto di tutti i lavoratori, dipendenti e autonomi, a che siano preveduti e assicurati i **mezzi adeguati** alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia.

Uno dei principi fondamentali legati al sistema previdenziale, infatti, è quello dell'“adeguatezza delle risorse” per l'età anziana. In Italia, dove il sistema previdenziale è ancora tradizionalmente pubblico, la maggior parte di queste risorse deriva dal c.d. 1° pilastro, la previdenza obbligatoria. Questo pilastro, tuttavia, per le nuove generazioni sarà meno generoso che in passato, per effetto delle ultime, più rilevanti riforme, e in particolare della “Riforma Dini” del 1995, della “Riforma Maroni”, del 2004, e, in ultimo, dalla “Riforma Fornero” del 2011.

Pertanto, mentre per le generazioni più vicine alla pensione si prospettano più limitati problemi di adeguatezza (anche considerando l'assistenza sanitaria pubblica),

per i futuri pensionati la copertura pubblica non sarà sufficiente a garantire la sicurezza economica nell'età anziana, come dimostrano tutte le proiezioni dei "tassi di sostituzione", tramite i quali si calcola l'importo della pensione in rapporto ai redditi della fase finale della vita lavorativa.

Ulteriore aspetto di cui necessariamente occorre tener conto, è quello legato all'**equilibrio della spesa previdenziale**.

Le riforme di sistema che, dal 1995 ad oggi si sono susseguite, hanno mirato a contemperare i due aspetti citati: adeguatezza dell'importo delle prestazioni ed equilibrio del bilancio previdenziale.

Con riferimento alla evoluzione della disciplina previdenziale obbligatoria, si ricordano i caratteri dei citati interventi di riforma:

a) La "Riforma Dini" del 1995 (Legge n. 335/1995)

Attraverso la riforma del 1995, viene introdotto, per autonomi e dipendenti, il sistema di calcolo contributivo. In realtà, sarebbe più corretto parlare di re-introduzione del sistema contributivo, visto che tale metodo di calcolo era già applicato, fino al 1990, ai lavoratori autonomi, tra cui gli artigiani, mentre per i lavoratori dipendenti veniva applicato il sistema di calcolo retributivo, notoriamente più generoso.

La riforma Dini, tuttavia, fa salve le norme di calcolo precedenti (sistema di calcolo "retributivo") per chi aveva maturato 18 anni di anzianità contributiva al 31 dicembre 1995, e dispone l'applicazione del *pro rata* per le anzianità inferiori a decorrere dal 1996.

Soltanto coloro che hanno iniziato l'attività lavorativa a partire dal 1996 ricadono interamente nel nuovo sistema di calcolo contributivo, applicando il quale, come è noto, le pensioni liquidate hanno un importo generalmente

inferiore rispetto a quelle liquidate con il sistema di calcolo retributivo, vigente prima del 1996.

La elevata gradualità dell'entrata a regime della Riforma Dini, in ogni caso, non ha posto al riparo il nostro Paese da critiche e dubbi, soprattutto in sede europea, circa l'effettivo riequilibrio della nostra spesa previdenziale.

b) La “Riforma Maroni” del 2004 (Legge n. 243/2004)

La Legge n. 243/2004, modificata dal Protocollo del luglio 2007 (Legge n. 247/2007), non incide sulle modalità di calcolo della pensione, ma rende più stringenti, a partire dal 2008, i requisiti di età necessari per il pensionamento di vecchiaia e di anzianità.

c) La “Riforma Fornero” del 2011 (Legge n. 214/2011)

Il recente intervento normativo, contenuto nel c.d. “Decreto Salva Italia” ha introdotto notevoli e rilevanti novità, volte (*in primis*) al contenimento della spesa previdenziale, a garantire il principio dell'adeguatezza delle prestazioni e l'equità tra generazioni.

Tali obiettivi si intendono perseguire attraverso:

- la eliminazione della pensione di anzianità;
- l'incremento progressivo dei requisiti anagrafici delle donne per il pensionamento di vecchiaia, tale da condurre, nel 2018, all'equiparazione del requisito stesso tra uomini e donne, dipendenti e autonomi;
- l'incremento periodico dei requisiti, anagrafici e contributivi, sulla base dell'aspettativa di vita rilevati dall'Istat nel periodo di riferimento;
- l'applicazione del sistema di calcolo contributivo, a decorrere dal 1° gennaio 2012, indipendentemente dall'anzianità contributiva in possesso al 1995;
- l'armonizzazione di diverse gestioni previdenziali di categoria.

L'insieme delle norme ad oggi vigenti in materia, pur riconoscendo la necessità di poter controllare la tendenza della spesa pubblica del Paese, registra ancora forti limiti di base. Il primo attiene alla mancata separazione tra spesa previdenziale ed assistenziale. Non è più verosimile, com'è possibile evincere dall'analisi del bilancio Inps, che la mancata separazione tra le due partite si trasformi, di fatto, in un onere sociale posto a carico di imprese e lavoratori: le spese per l'assistenza andrebbero poste totalmente a carico della fiscalità generale.

Questo evidente squilibrio genera falsi allarmi sui conti previdenziali che, sommati ai mancati versamenti da parte dello Stato per i dipendenti pubblici, hanno portato ad elevare l'età pensionistica in maniera non sostenibile né per le imprese né, tantomeno, per i lavoratori.

2. Governance Inps ed Inail

La valutazione complessiva sulla governance degli Istituti è che il CIV, di fatto, non riesca a sopperire alle prerogative un tempo assegnate al Consiglio di Amministrazione e che i poteri assunti dal Presidente, ancorché costantemente controllati dal Magistrato della Corte dei Conti, dal Collegio dei Sindaci e dall'Organismo Indipendente di Valutazione, siano squilibrati rispetto a quanto opportuno per il buon funzionamento degli Istituti. Andrebbe pertanto ripristinato un Consiglio di Amministrazione composto da esperti in materia e dalle parti sociali, andrebbero definiti i poteri del Direttore Generale ed andrebbero rafforzati ruolo e funzioni del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (CIV).

Rispetto alle funzioni di vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, queste dovrebbero essere maggiormente concentrate sugli aspetti legati all'applicazione delle normative. A tal proposito, va premesso che sovente la legislazione in materia necessita di chiarimenti immediati per garantire operatività

alle norme e che altrettanto spesso le circolari ed i messaggi degli istituti vengono emanati proprio con questo scopo. Tuttavia, è altrettanto vero che con questo meccanismo vi sia il forte rischio di creazione di una sorta di legislazione parallela che potrebbe non rispondere appieno a funzioni di vigilanza ministeriali, oggi spesso focalizzate su questioni di bilancio.

3. Controllo pubblico e ruolo della COVIP

Va rilevato che nel 2011, la forma pensionistica ARTIFOND, istituita dalla CNA, dalle altre organizzazioni datoriali dell'artigianato e CGIL, CISL e UIL, è stata trasferita presso altro Fondo di previdenza complementare (FON.TE.). In tale percorso, l'interlocuzione con la Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione è stata fattiva ed ha aiutato ad evidenziare i migliori percorsi per portare a termine il procedimento descritto.

Rispetto al più generale controllo pubblico sul sistema previdenziale, si rileva che la fusione tra Inps ed Inpdap ha evidenziato che l'Istituto previdenziale per i dipendenti pubblici aveva un profondo squilibrio nei propri conti per via del mancato trasferimento delle risorse dovute dallo Stato per i propri dipendenti e che, a tale grave mancanza, non ha corrisposto una fattiva azione di contrasto.

4. Funzioni e prospettive della previdenza complementare

È noto come il tema della previdenza complementare sia strettamente legato a quello della previdenza pubblica, e come in Italia sia stata avvertita la necessità di dotare il sistema pensionistico del c.d. "secondo pilastro", in grado di garantire, alla fine della vita lavorativa, un accettabile livello di reddito.

Altrettanto note sono molte delle ragioni che hanno indotto gran parte dei paesi occidentali a scelte di questo genere.

In particolare, il variare sempre più accentuato del rapporto tra popolazione attiva e pensionati, dovuto all'aumento dell'età media della popolazione e al crollo del tasso di natalità, insieme alle trasformazioni del mercato del lavoro e alla crisi occupazionale, hanno contribuito in maniera decisiva a rendere insufficienti i generali livelli previdenziali garantiti dalle prestazioni pensionistiche obbligatorie.

In Italia, completano il quadro brevemente descritto alcune scelte che il legislatore ha compiuto, in materia di previdenza pubblica, sin dalla fine degli anni sessanta: l'abolizione del tetto massimo di pensione, l'introduzione di un sistema di calcolo delle pensioni basato sull'ultima retribuzione e l'introduzione di una pensione di anzianità il cui godimento prescinde dall'età fisica, hanno certamente spinto il nostro sistema pensionistico in una condizione di crisi finanziaria, aggravatasi col tempo.

Peraltro, la crisi del sistema previdenziale pubblico, non esaurisce certo le riflessioni legate allo sviluppo della previdenza integrativa; anzi, il carattere multiforme della materia, impone riflessioni che vanno ben oltre il noto tema della crisi del sistema di *welfare state*, con la connessa emersione di nuovi bisogni e nuove domande sociali da tutelare.

In quest'ottica, folta è ad esempio la letteratura che pone in rilievo le relazioni tra economia e previdenza complementare, il cui ruolo propulsivo rispetto all'intero ruolo economico nazionale, potrebbe produrre effetti di "benefica" rilevanza, ma anche negative implicazioni difficili da prevedere.

Se da un lato, infatti, gli accantonamenti ai fondi pensione possono fungere da volano per gli investimenti nel mercato mobiliare, con indubbi effetti positivi per lo sviluppo complessivo del sistema economico, d'altro lato non mancano voci che paventano, in un simile processo di trasformazione del sistema economico-finanziario, la possibilità che la presenza di un soggetto finanziario innovativo possa «scompaginare gli equilibri del mercato dei capitali e degli investimenti produttivi».

I molteplici aspetti legati al tema della previdenza complementare, solo sinteticamente riportati, provano dunque il carattere eterogeneo della materia, e valgono a confermare le voci di dissenso verso l'opinione comune che vede nella previdenza complementare solo l'alternativa al crollo del sistema previdenziale pubblico; a questo proposito, infatti, se è vero che l'incentivazione delle forme previdenziali integrative è stata da molti considerata come una sorta di alternativa alle disfunzioni che il sistema pubblico di protezione sociale palesava, vero è anche che già da tempo andava emergendo una sorta di «delegittimazione dello Stato come interprete assoluto dei bisogni meritevoli di tutela»: emergeva, in altri termini, da parte dei singoli, l'esigenza di riappropriarsi della facoltà di decidere in merito.

E in effetti, il legislatore, soprattutto con la legge n. 335/1995, non ha mancato di “soggettivizzare” il sistema previdenziale attraverso la responsabilizzazione del soggetto protetto, investendolo della funzione di giudice del bisogno.

La necessità di ridimensionare le prestazioni previdenziali pubbliche, si è dunque sviluppata ricercando anche soluzioni individuali alla crisi del welfare; ciò ha comportato il riproporsi di soluzioni individualistiche che, in tema di previdenza privata generalmente intesa, si esprimono sia attraverso strumenti assicurativi (c.d. terzo pilastro), sia attraverso strumenti professionali-collettivi (c.d. secondo pilastro).

Alla luce di quanto sopra, non si può sottacere su almeno due aspetti:

1) la “Riforma Fornero” del 2011 ha inciso, e progressivamente inciderà notevolmente, attraverso le misure citate in precedenza, sulle disfunzioni che il sistema previdenziale pubblico ha finora evidenziato.

Le misure in essa contenute, inclusi gli incrementi delle aliquote previdenziali previste per gli artigiani e commercianti (dal 20%, nel 2011, al 24 % dal 2018), in prospettiva appaiono adeguate al fine di un sostanziale equilibrio della spesa previdenziale e, soprattutto, della equità fra generazioni;

2) sarebbe rischioso accettare che la previdenza complementare rappresenti l’alternativa al crollo del sistema previdenziale pubblico, perché verrebbero meno i precetti costituzionali sui quali è fondato il nostro sistema di sicurezza sociale.

Il dibattito relativo al fondamento costituzionale della previdenza complementare è stato, in questi anni, ricco e fecondo. Le diverse posizioni emerse in dottrina a tal proposito, sono alimentate non solo dai problemi teorico-sistematici che impongono la individuazione di tale fondamento, ma anche dalle rilevanti conseguenze pratiche che ne derivano, soprattutto in relazione al principio della libertà di adesione ai fondi e alla connessa possibilità del singolo di operare scelte alternative.

La parte più autorevole degli esperti, in effetti, ritiene che il sistema della previdenza complementare è dotato in parte di elementi che derivano dal principio di libertà della previdenza privata, in parte di elementi propri della previdenza pubblica, facendo rientrare nella seconda la soddisfazione dei “bisogni socialmente rilevanti”, di cui all’art. 38 della Costituzione, lasciando in un ambito di mera libertà la protezione dei bisogni ulteriori.

5. Welfare Sanitario

Il welfare sanitario nel nostro Paese si sviluppa attraverso la contrattazione collettiva di categoria che, al fine di supportare al meglio i lavoratori del comparto di

riferimento, decide di strutturare meccanismi in grado di erogare prestazioni ad alta frequenza, anche a fronte di una sanità pubblica che, nonostante l'ottimo livello registrato nel confronto con le altre nazioni OCSE, spesso stenta in tempestività e capillarità. Si tratta di un scelta che le parti hanno operato ed operano in una condizione negoziale che le vede scambiare grandezze ciascuno nell'interesse dei propri rappresentati. Pertanto, un sistema come quello dei fondi della previdenza complementare mal si attaglierebbero a strumentazioni di natura esclusivamente privatistica e rischierebbero di ingenerare profonda confusione di ruolo tra il pubblico ed il privato. Altra cosa sarebbe una regolamentazione minima dei fondi, come peraltro già avvenuto con il Decreto Ministeriale 27 ottobre 2009, indirizzata a creare condizioni di maggior vantaggio come l'eliminazione del contributo di solidarietà per i fondi sanitari integrativi istituiti dai CCNL.

6. Aspetti critici nell'attuale quadro normativo

L'evoluzione demografica costituisce il primo aspetto critico relativo alla politica previdenziale. Pur non trascurando la grande incertezza connessa a proiezioni di lungo termine, sono oggi largamente conosciute sia la struttura della popolazione per classi di età dei prossimi decenni, sia le aspettative di vita alle diverse età. Pertanto, fatte salve variazioni drastiche nei flussi migratori, la transizione demografica in atto impone uno sforzo atto a consolidare il sistema previdenziale pubblico come disegnato dall'intervento di riforma del 2011, in modo da mantenere adeguati livelli di reddito nell'età di pensionamento per le generazioni anziane senza tuttavia penalizzare troppo quelle giovani.

La garanzia di equità costituisce un secondo aspetto critico per il sistema previdenziale. Si intende denotare il fatto che l'articolazione del sistema previdenziale deve: da un lato rispettare il principio assicurativo (eguaglianza dei

rendimenti) evitando forme di discriminazione a favore di gruppi o generazioni particolari e, dall'altro, offrire strumenti ed incentivi che permettano ai lavoratori l'accumulazione, attraverso la contribuzione previdenziale (intesa in senso ampio), di una quantità di risorse sufficienti a garantire, nel periodo di vecchiaia, un reddito da pensione che appaia socialmente adeguato in proporzione al reddito medio del periodo lavorativo.

Soddisfare tale vincolo consente di evitare sia il conflitto fra appartenenti a gestioni diverse, sia la creazione sistematica (ovvero non dovuta a particolari accidenti individuali) di sacche di "anziani poveri" che richiederebbero poi un intervento compensativo ed assistenziale della fiscalità pubblica.

Il rapporto pensionati/occupati: il fattore fondamentale che influenza l'andamento del rapporto spesa/Pil è il rapporto fra il numero di pensionati e il numero di occupati. Da almeno un quarto di secolo tale rapporto aumenta costantemente ed ha oramai raggiunto livelli di guardia. Le attuali tendenze porteranno a un aggravamento ulteriore della situazione nei prossimi decenni.

La mancanza di neutralità degli assetti previdenziali rispetto alle scelte di lavoro non evita gli effetti indesiderati del sistema pensionistico sul funzionamento del mercato del lavoro.

In particolare, si verificano distorsioni: (a) sull'inserimento delle nuove generazioni nel mercato del lavoro (aliquote contributive di finanziamento elevate generano il fenomeno del lavoro sommerso); (b) derivanti dalla convenienza a proseguire il lavoro in età avanzata (aliquote elevate riducono tale convenienza, anzi la trasformano in un "costo", determinando l'abbandono precoce dell'attività da parte di lavoratori/lavoratrici).

