



COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE IGIENE E SANITÀ, PREVIDENZA E SICUREZZA
SOCIALE, POLITICHE SOCIALI, SPORT; TERRITORIO, AMBIENTE E AGRICOLTURA

**RELAZIONE DI MINORANZA AL PROGETTO DI LEGGE
"RIFORMA DEL SISTEMA PREVIDENZIALE"**

UFFICIO SEGRETERIA ISTITUZIONALE

PERVENUTO A: COMM. N. 14 IV

IN DATA: 28/10/2022

Eccellentissimi Capitani Reggenti,
Onorevoli membri del Consiglio Grande e Generale,

la Commissione Consiliare Permanente Igiene e Sanità, Previdenza e Sicurezza Sociale, Politiche Sociali, Sport, Territorio, Ambiente e Agricoltura, nella sessione del 10, 11, 12, 13 e 14 ottobre scorsi, ha esaminato in sede referente il progetto di legge per la "Riforma del sistema previdenziale", predisposto dalla Segreteria di Stato per la Sanità e presentato in I lettura al Consiglio Grande e Generale il 14 settembre u.s..

La necessità di riformare il sistema previdenziale per garantirne la tenuta nel medio e lungo periodo è nota da anni.

L'andamento demografico sammarinese è in linea con quello delle maggior parte delle società economicamente evolute: da un lato aumenta l'aspettativa di vita e dall'altro si riducono progressivamente le nascite determinando un conseguente invecchiamento della popolazione.

L'aumento della scolarizzazione avvenuto negli ultimi 50 anni ha spostato in età più avanzata l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro.

Questi due fenomeni, che avrebbero potuto avere un fortissimo impatto sul rapporto tra popolazione attiva e pensionata e quindi sui bilanci dei fondi pensioni, per lungo tempo sono stati controvertiti negli effetti dall'aumento che la popolazione attiva sammarinese ha avuto grazie a fenomeni sociali (quali l'emancipazione femminile e il massiccio ingresso delle donne nel mondo del lavoro) e a fenomeni economici, questi ultimi connessi alla forte crescita che il sistema sammarinese ha avuto negli anni '80 e '90, capaci di creare nuova occupazione e di portare in territorio forza lavoro proveniente da quelli limitrofi.

Il sistema previdenziale sammarinese disegnato nell'83, le modalità di calcolo e i relativi tassi di sostituzione, l'età pensionabile, gli anni minimi contributivi, l'entità del sostegno al sistema derivante dalla fiscalità generale, erano basati quindi su presupposti sociali ed economici che hanno garantito nel medio periodo la sua sostenibilità. Tuttavia, tale sostenibilità sarebbe stata garantita nel lungo solo da un costante e durevole aumento della popolazione attiva, che ragionevolmente, però, non sarebbe potuto proseguire all'infinito.



COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE IGIENE E SANITÀ, PREVIDENZA E SICUREZZA SOCIALE, POLITICHE SOCIALI, SPORT; TERRITORIO, AMBIENTE E AGRICOLTURA

Già a metà degli anni '90, nonostante i fondi pensionistici registrassero ancora bilanci in attivo, gli osservatori più attenti ponevano la questione della loro sostenibilità di lungo periodo, consapevoli che i primi due fenomeni descritti (aumento dell'aspettativa di vita e l'innalzamento dell'età di ingresso nel mondo del lavoro) non potevano essere compensati ancora a lungo dall'aumento del numero di lavoratori attivi. Ciò, quindi, avrebbe portato nel giro di alcuni anni i bilanci dei fondi in passivo e richiesto un sempre più rilevante intervento da parte dello Stato.

La prima riforma strutturale del sistema previdenziale è stata però varata solo nel 2005. Nel 2011, a distanza di ben 6 anni, vengono rese timidamente attuative le previsioni legate al cosiddetto secondo pilastro. Queste riforme hanno alcuni effetti nel breve periodo, aumentando gradualmente l'età pensionabile e gli anni di contribuzione minimi e aumentando il numero di anni considerati ai fini del calcolo retributivo. Gli effetti più significativi, tuttavia, saranno quelli di lungo periodo e ricadranno per lo più sulle nuove generazioni di lavoratori, per le quali si prevede una drastica riduzione del tasso di sostituzione della componente retributiva, affidando al secondo pilastro, che si basa su un sistema a capitalizzazione, la possibilità d'integrare il reddito da pensione.

In sostanza però, la sostenibilità di medio periodo del sistema non era garantita, peraltro ulteriormente minata dalla stagnazione economica e dalla contrazione del numero di lavoratori attivi registrata dal 2008 al 2016.

L'intervento dello Stato a favore del sistema previdenziale è andato via via crescendo, non solo per ripianare il bilancio di alcuni Fondi storicamente in perdita (commercianti e artigiani) ma, negli ultimi anni, anche per contribuire alla sostenibilità di quello dei lavoratori subordinati, che è quello chiaramente dove l'impatto dei disequilibri pesa di più (date le sue dimensioni e la mole di lavoratori/pensionati coinvolti dalle dinamiche di quel fondo). Il contributo dello Stato nel 2021 è arrivato a circa 57 milioni di euro, con un trend di crescita stimato in circa 10 milioni all'anno, che si protrarrà fino a quando (tra 15-20 anni) non andranno a regime sulle nuove generazioni le riforme del 2005 e del 2011.

E' evidente che una tale situazione, se non affrontata, va a minare la tenuta dei conti pubblici, già stressati dagli interventi straordinari di cui lo Stato si è dovuto fare carico negli ultimi anni per il salvataggio del sistema bancario e finanziario.

Non a caso, i numeri insolitamente ampi dell'attuale maggioranza, in fase di formazione della stessa, sono stati giustificati proprio dalla volontà di trovare larga condivisione tra le forze politiche, sociali ed economiche, per sostenere le riforme strutturali necessarie alla messa in sicurezza dei conti pubblici e alla tenuta sistema economico.



COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE IGIENE E SANITÀ, PREVIDENZA E SICUREZZA SOCIALE, POLITICHE SOCIALI, SPORT; TERRITORIO, AMBIENTE E AGRICOLTURA

La riforma previdenziale e quella fiscale innanzi tutto.

Due riforme certamente necessarie, che non possono essere disgiunte, ma che, in ogni caso, da sole non sono in grado di risolvere in modo adeguato i problemi, se non vengono accompagnate da un solido progetto di sviluppo economico, capace di generare la ricchezza necessaria a rendere socialmente ed economicamente sostenibili i provvedimenti; basato su scelte chiare circa la collocazione internazionale della Repubblica di San Marino e sul tipo di economia che coerentemente a tali scelte si vuole sviluppare.

Purtroppo, ciò non è avvenuto.

La Segreteria di Stato per la Sanità e il Governo hanno portato avanti la riforma del sistema previdenziale in modo del tutto disgiunto dal resto.

Senza aver chiaro se ci siano e quali siano le traiettorie di sviluppo economico. Come se l'equilibrio del sistema previdenziale non passasse dalle scelte di politica fiscale, dalle politiche di sviluppo economico, di generazione e di redistribuzione della ricchezza. Come se fosse possibile risolvere un problema sistemico, agendo su un solo fattore del sistema, quello previdenziale appunto.

Sarebbe economicamente sbagliato oltre che politicamente e socialmente insostenibile raggiungere l'equilibrio del sistema previdenziale agendo esclusivamente su di esso: aumentando l'età pensionabile, gli anni di contribuzione e l'entità dei contributi. Ed infatti, come ha candidamente ammesso il Segretario alla Sanità il 14 settembre nella presentazione del progetto di legge in prima lettura al Consiglio Grande e Generale, questo provvedimento non è risolutivo dei problemi, ma tra qualche anno ci sarà la necessità di ulteriori interventi.

Questo progetto di legge è volto a "prendere tempo" e con l'emendamento aggiuntivo di un articolo 26-*bis* proposto dal Governo e approvato in Commissione, quel tempo costerà molto caro ai fondi pensione, erodendo in modo irreversibile l'ultima vera riserva finanziaria pubblica presente nel sistema economico sammarinese.

L'effetto finale di questa riforma sarà quello di lasciare, fra 10 anni, un fondo pensioni dimezzato ed un deficit previdenziale (differenza fra entrate contributive e uscite per pensioni) nuovamente fuori controllo e insostenibile per lo Stato. In pratica, si limita a spostare la palla sul prossimo Governo, che dovrà fare un'altra riforma che dovrà agire sulle stesse dinamiche, ma con un grado di libertà in meno (trovandosi, quel governo, un fondo pensioni dimezzato nel suo ammontare). Non ci sembra un risultato di cui andare fieri.

In nessuna fase della definizione del progetto, sono state coinvolte le forze di opposizione al di fuori dell'ambito strettamente consiliare. Negli ultimi 2 anni ci sono



COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE IGIENE E SANITÀ, PREVIDENZA E SICUREZZA SOCIALE, POLITICHE SOCIALI, SPORT; TERRITORIO, AMBIENTE E AGRICOLTURA

stati due incontri promossi dalla Segreteria di Stato competente per illustrare i dati relativi allo stato economico dei fondi pensione, ma non è stato promosso alcun confronto sulle cose da fare e sugli obiettivi da perseguire.

Alle forze di opposizione non sono stati forniti dati in merito ai risultati economici attesi con la riforma e gli stessi emendamenti proposti dal Governo al progetto di legge sono stati forniti a poche ore dall'avvio dei lavori della Commissione.

Pur avendo presentato numerosi emendamenti volti a sanare alcune specifiche incongruenze, o situazioni ritenute inique, presenti nella formulazione del progetto di legge presentato in prima lettura, volutamente, i partiti di opposizione non hanno formulate proposte di modifica degli elementi strutturali della riforma (età pensionabile, anni e aliquote di contribuzione) in quanto non sarebbe stato possibile quantificarne la portata economica e la compatibilità con eventuali accordi intercorsi in merito con le organizzazioni sindacali o datoriale.

In particolare:

- il Partito Politico Libera ha presentato in prima battuta 21 emendamenti al progetto di legge, di cui 6 sono stati respinti e 15 sono stati ritirati. Tra questi ultimi: 9 riguardavano interventi volti a potenziare e a migliorare la gestione di FONDISS e quindi la redditività del secondo pilastro, non contemplato dal progetto di legge e su cui il Segretario di Stato alla Sanità si è impegnato ad intervenire con apposito successivo progetto di legge. Gli altri 6, su cui è stata trovata una mediazione soddisfacente con la maggioranza, erano relativi alla salvaguardia di situazioni di particolari fragilità sociale, una più completa regolamentazione della contribuzione a carico del pensionato lavoratore e misure per l'attrattività del personale sanitario. Gli emendamenti di Libera respinti trattavano temi quali: i requisiti per la reversibilità della pensioni; l'utilizzo dell'ICEE per l'erogazione delle pensioni sociali; il temporaneo abbattimento dei redditi minimi imponibili per agevolare l'avvio di attività di lavoro autonomo; una revisione della modalità di riscatto degli anni universitari.

In un secondo momento, il Partito Politico Libera ha presentato un emendamento aggiuntivo dell'articolo 26-*bis*, allo scopo di dimezzare l'entità dei prelievi dal fondo Pensioni previsti dall'emendamento aggiuntivo di un articolo 26-*bis*, presentato dal Governo.

- Repubblica Futura ha presentato 13 emendamenti al progetto di legge, di cui 9 sono stati respinti e 4 sono stati ritirati. Questi ultimi erano relativi in particolare alla possibilità di cumulare i contributi provenienti – provenienti da diversi fondi pensioni ai fini del calcolo della pensione di anzianità (una delle poche proposte accolte); a semplificare il sistema di calcolo dei riscatti degli anni universitari riducendone i costi; a prevedere forme di indicizzazione delle grandezze previdenziali sulla base dell'andamento dei salari e non dell'inflazione; a



**COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE IGIENE E SANITÀ, PREVIDENZA E SICUREZZA
SOCIALE, POLITICHE SOCIALI, SPORT; TERRITORIO, AMBIENTE E AGRICOLTURA**

prevedere la possibilità di considerare i lavori usuranti sia per la pensione di vecchiaia che per quella di anzianità; a riformare il Consiglio per la Previdenza inserendovi competenze tecniche nella gestione dei portafogli finanziari creando, in prospettiva, un vero e proprio "Ente per la Gestione dei Fondi Pensione"; e soprattutto ad utilizzare i fondi della riserva tecnica (cosiddetti fondi pensione) non per chiudere i buchi di un sistema insostenibile ma per sostenere i giovani nella transizione verso un aumento del peso del secondo pilastro, limitando o eliminando il fenomeno della "doppia contribuzione" (per il quale un lavoratore deve versare sia per pagare la pensione ai pensionati del sistema a ripartizione sia per finanziare la propria in quello a capitalizzazione) che eroderebbe i salari fino a livelli intollerabili. Proposte praticamente tutte respinte.

Anche il partito di maggioranza Domani-Motus Liberi, ha presentato emendamenti al progetto di legge: 8 in totale, di cui 3 sono stati ritirati, 4 sono stati respinti ed uno, modificativo dell'articolo 32, è stato approvato all'unanimità in quanto correggeva un refuso presente nel testo presentato in prima lettura, relativamente alla definizione delle modalità di emissione di un decreto delegato.

Nelle votazioni dell'articolato, laddove si è valutato che l'accoglimento degli emendamenti fosse migliorativo rispetto al testo esaminato in prima lettura, anche le forze politiche di minoranza hanno votato favorevolmente. Su molti articoli, e in particolare su quelli relativi alle modifiche strutturali, le forze di opposizione si sono astenute dal votarli.

Sull'articolo 26-*bis*, mediante il quale per i prossimi 10 anni si autorizza a prelevare sul Fondo pensioni la cifra di 17,5 milioni di euro nei primi due e 20 milioni di euro nei successivi 8, le forze di opposizione si sono espresse contrariamente.

Sul progetto di legge complessivo, pur riconoscendo al segretario e alle forze di maggioranza una discreta disponibilità al confronto su alcuni temi sollevati con gli emendamenti, per le ragioni espresse le forze di opposizione si sono espresse con un voto contrario.

**Il Relatore di Minoranza
Consigliere Vladimiro Selva**

