

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO

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

PROCEDURA INFORMATIVA
SULLA RIFORMA PENSIONISTICA E SULLA COERENZA
DEL SISTEMA PREVIDENZIALE CON LE LINEE
DI SVILUPPO DELL'ECONOMIA

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 2 APRILE 1997

Presidenza del Presidente Michele DE LUCA

INDICE**Audizione del professore Paolo Onofri**

DE LUCA Michele, <i>Presidente</i>	Pag. 3, 10, 25 e <i>passim</i>	<i>ONOFRI</i>	Pag. 3, 12, 15 e <i>passim</i>
AGOSTINI (<i>PPI</i>)	24		
DUILIO (<i>Pop. Dem.-L'Ulivo</i>).....	24, 27		
MACONI (<i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i>)	20		
MICHIELON (<i>Lega Nord-Padania</i>).....	17, 19		
NAPOLI Roberto (<i>Fed. CD-CCD</i>).....	10, 19, 22 e <i>passim</i>		
STELLUTI (<i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i>)	13		
STRAMBI (<i>Rif. Com.-Progr.</i>).....	20, 22		
VERTONE GRIMALDI (<i>Forza Italia</i>)	15		

I lavori hanno inizio alle ore 20,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

PRESIDENTE. Ricordo che della seduta odierna sarà redatto, insieme col resoconto sommario, anche il resoconto stenografico.

Propongo inoltre l'attivazione dell'impianto audiovisivo interno, per la quale ho acquisito il preventivo assenso presidenziale. Poichè non si fanno osservazioni, attivo detto impianto.

PROCEDURA INFORMATIVA

Sulla riforma pensionistica e sulla coerenza del sistema previdenziale con le linee di sviluppo dell'economia: audizione del professore Paolo Onofri

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la procedura informativa sulla riforma pensionistica e sulla coerenza del sistema previdenziale con le linee di sviluppo dell'economia. Abbiamo in programma oggi l'audizione del professore Paolo Onofri, presidente della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale.

È di tutta evidenza l'importanza di questa audizione: la nostra procedura informativa ha per oggetto la riforma pensionistica e la coerenza del sistema previdenziale con le linee di sviluppo del sistema economico; in altri termini prende in esame il medesimo tema che ha formato oggetto dell'indagine della commissione presieduta dal professor Onofri.

Quindi a me non resta che ringraziare, a nome della Commissione e mio personale, il professor Onofri per la sua disponibilità e dargli immediatamente la parola per un'introduzione alla quale, ovviamente, seguirà una serie di richieste di chiarimenti da parte dei colleghi.

ONOFRI. Devo necessariamente premettere che considero l'onore di questo invito come una sollecitazione, la prima in un luogo così ufficiale, a illustrare i contenuti dei lavori della commissione che ho presieduto, e che presumo si sia estinta il 28 febbraio, al momento della consegna della relazione finale che ormai è stata distribuita ampiamente; la documentazione di base invece verrà distribuita fra qualche giorno, probabilmente la settimana prossima, (non appena sarà riprodotta).

Come immagino sia noto a tutti, oggetto dei lavori della commissione non era solamente il sistema previdenziale, ma tutto l'assetto della spesa sociale. Preciso allora che nel mio intervento illustrerò quella parte dei lavori della commissione che sono stati dedicati al sistema previdenziale.

Il vincolo macroeconomico prevalente che ci siamo trovati ad affrontare in questo ambito è quello, facilmente intuibile, di una prospettiva di crescita della intera economia decisamente più contenuta rispetto ai decenni precedenti. Basti considerare i seguenti due dati. Dal 1947 al 1970 il tasso di crescita medio annuo del Pil è stato del 5,6 per cento; dal 1971 al 1995 è stato del 2,6 per cento, cioè poco meno della metà. Le prospettive di crescita tra il 1996 e il 2020 (non perchè sia un anno particolare ma solo per fissare all'incirca un quarto di secolo avanti a noi) sono nell'ordine del 2/2,5 per cento.

Il rallentamento così vistoso intervenuto tra il primo quarto di secolo dal dopoguerra e il secondo è imputabile ad un rallentamento molto forte nella crescita del prodotto *pro capite*. Credo che siano cose note a tutti: la «ricapitolazione» di tutto il progresso tecnico conseguito nel primo quarto di secolo dopo la seconda guerra mondiale rispetto agli altri paesi ci ha dato una spinta che non si è più riprodotta successivamente e che difficilmente si riprodurrà nel quarto di secolo che abbiamo davanti. Non tanto perchè non vi sia forte progresso tecnico a venire, quanto perchè nella evoluzione dei paesi ci sono fasi più mature nelle quali i servizi cominciano a pesare sempre di più. E la produttività nei servizi cresce molto meno che nel settore industriale. Quindi complessivamente il sistema economico si trova davanti a un nuovo vincolo di crescita: la produttività media è rallentata nel suo ritmo di espansione dal forte peso che assumono i servizi.

E non dimentichiamo che tutto il complesso della spesa sociale comporta in qualche modo prestazione di servizi pubblici, o sotto forma di trasferimenti monetari oppure sotto forma di prestazioni dirette, prestazioni in natura; in ogni caso, erogazione di servizi. Dunque anche la produzione di servizi sociali avrà il vincolo di costare sempre di più: impiegare un addetto nella produzione di servizi sociali vuol dire rinunciare a tutta la produzione che si sarebbe ottenuta se si fosse impiegato tale addetto in attività manifatturiere. In questo senso il rapporto costo-opportunità della spesa per servizi, in particolare della spesa per servizi sociali, è crescente.

A questo vincolo se ne aggiunge un altro, molto noto, quello del minor ritmo di crescita della popolazione, o addirittura la sua caduta in valore assoluto. La caduta della popolazione è un nuovo vincolo alla crescita – credo che su questo non ci sia da discutere – se non altro perchè cresce molto meno la domanda, il mercato finale dei prodotti. Se ciascun abitante ha una determinata domanda di prodotti, una minore crescita demografica determina un ritmo complessivo della espansione del prodotto interno lordo più contenuto.

La commissione si è soprattutto giovata di lavori che sono stati effettuati nell'ambito dell'Istituto di ricerche sulla popolazione, nell'ambito del servizio studi della Ragioneria centrale dello Stato nonchè di studi ripresi dal Nucleo di valutazione della spesa previdenziale.

In questi studi si è cercato di proiettare l'onere della spesa per le pensioni, tenendo conto del fatto che ci saranno vincoli di una minor crescita per le ragioni appena indicate. La crescita – anche se più contenuta nell'immediato futuro e nei prossimi decenni – sarà molto più con-

dizionata dall'espansione del commercio mondiale e dalla sua liberalizzazione. Quest'ultima si esprimerà in un impulso alla crescita, solo se si sarà capaci di affrontare la concorrenza degli altri paesi, non solo di quelli ad economia matura, ma anche di quelli emergenti. Perchè tale aspetto ha avuto rilevanza ai fini dell'attività della commissione sulla spesa sociale? Per una ragione molto semplice, perchè una situazione di maggiore competitività sistemica richiede una ricomposizione più frequente del prodotto interno lordo, con la chiusura di settori incapaci di sostenere la concorrenza degli altri paesi, investendo in settori nei quali si ritiene di avere un qualche vantaggio comparato. Tutto questo, però, richiede una maggiore mobilità di risorse tra un settore e l'altro, e determinerà inesorabilmente percorsi di vita individuale che vedranno cambiamenti di posizione nel lavoro molto più frequenti di quelli che finora abbiamo conosciuto.

Tutto questo, a nostro parere, dev'essere valutato in anticipo e richiede la predisposizione di ammortizzatori sociali che trasferiscano a livello sociale parte dell'onere che chi sarà colpito da queste fasi di mutamento della propria posizione di lavoro dovrà sopportare individualmente, proprio perchè ne deriverà un vantaggio per la collettività, che si potrà crescere a ritmi più elevati grazie alla possibilità di riallocare più facilmente il lavoro.

Per tornare al problema previdenziale, lasciando da parte invece quello degli ammortizzatori sociali, ciò comporterà affrontare, in misura più dettagliata di quanto non sia stato fatto finora, il problema dell'alternanza di periodi di lavoro e periodi di non lavoro - di disoccupazione, o se vogliamo chiamarla così, di formazione, se ci saranno processi di formazione più intensi - e le relative contribuzioni. Visto che il sistema nel quale lentamente stiamo entrando è un sistema contributivo, per il quale rileva soprattutto la massa di contributi che l'individuo si troverà ad aver versato al termine della propria attività lavorativa, sarà rilevante anche regolamentare che cosa accade nei periodi, più frequenti rispetto al passato, di mancanza di lavoro.

In generale, abbiamo ritenuto che quella parte di spesa aggiuntiva che a regime, nel corso dei prossimi decenni, dovrà essere sostenuta dal sistema economico per far fronte alla maggior mobilità del lavoro, possa derivare da risparmi consistenti nell'applicazione a regime della riforma del sistema pensionistico varata nel 1995, ed eventualmente da rivedere nell'immediato futuro. Questa revisione è richiesta, a nostro parere, oltre che dalle esigenze di ricomporre la spesa per la protezione sociale nel nostro paese in modo più affine a quello della spesa sociale europea, anche per far fronte ad una intensificazione prospettica nella spesa pensionistica in termini di prodotto interno lordo che consegue alle dinamiche dello stesso e a quella della popolazione che ci prospettiamo. Quando parlo di dinamica della popolazione mi riferisco non soltanto al rallentamento della crescita e alla sua riduzione, ma anche al mutamento nella sua composizione.

Numerose sono le previsioni relative all'entità numerica e alla composizione della popolazione nel corso dei prossimi decenni, previsioni che differiscono per i due elementi che determinano l'entrata e

l'uscita – per utilizzare termini asettici – degli individui dalla popolazione: la natalità e la mortalità. È quindi possibile trovare differenze anche marcate nelle proiezioni della popolazione da qui a 40-50 anni proprio in conseguenza di queste ipotesi. Quelle che, ad esempio, la Ragioneria generale sulla base di proiezioni effettuate dall'ISTAT ha introdotto per le sue valutazioni – ne parlerà il dottor Monorchio nella sua audizione – si rifanno ad una ipotesi di natalità tendenziale e ad una di mortalità che si riduce tendenzialmente ai ritmi ai quali si è ridotta nei decenni passati. Quindi, da un lato una popolazione alimentata in maniera sempre più scarsa dalle nascite, dall'altro un rallentamento delle uscite, che provoca mutamenti nella composizione della popolazione. Ora non credo sia il caso di entrare nei dettagli numerici di queste proiezioni, ma solo per darvi un'idea, nell'anno 2044 si discute tra i demografi se la popolazione ammonterà a 42, 43, 44 o 46 milioni rispetto ai 57 attuali. Si può facilmente obiettare che questa è la proiezione della composizione numerica di una popolazione indigena al netto dei movimenti migratori. In realtà nelle proiezioni che il Nucleo di valutazione ha utilizzato, e alle quali ci siamo rifatti, c'è un'ipotesi di immigrazione netta abbastanza cauta e pari a circa 50.000 unità annue nette. Tale livello di immigrazione non è sufficiente a contrastare in modo assoluto la caduta della popolazione, per cui magari invece di arrivare ad essere 43 milioni, secondo queste proiezioni arriveremo a 46 milioni, (cito ordini di grandezza più che valori specifici).

Poste queste premesse in termini demografici, l'esercizio fatto è stato quello di proiettare la spesa pensionistica dal 1995 al 2045 sulla base della legislazione vigente.

La proiezione sulla base della legislazione vigente ci impone di considerare che ci sarà una fase di transizione nell'applicazione della normativa prevista dalla legge n. 335 del 1995 e ci saranno alcune indicazioni di trasformazione strada facendo, e a regime stesso di applicazione della legge.

Sulla fase di trasformazione tornerò tra breve, ora vorrei soffermarmi sull'aspetto del funzionamento a regime del sistema di calcolo contributivo che la legge Dini ha introdotto. Rispetto ai meccanismi di calcolo retributivo della pensione, il metodo contributivo, si diceva, dovrebbe intrinsecamente garantire la stabilità finanziaria del sistema pensionistico; e credo che questo risulti abbastanza evidente anche dalle simulazioni che la Ragioneria generale dello Stato ha compiuto. Da esse risulta, infatti, che la spesa pensionistica, pari, in termini di PIL, nel 1995, al 13,7 per cento, nel 2045 non andrà oltre il 14,5-15 per cento (mi scuso se non sono più preciso, ma ricavo il dato da un grafico; se siete interessati però posso precisarlo meglio in base alle tabelle), dopo aver toccato un valore massimo, pari al 16 per cento, nel 2030-2035. Quindi c'è un'ascesa della spesa pensionistica da qui al 2030 all'incirca, e una sua discesa successiva, quando il metodo di calcolo contributivo sarà pienamente a regime. È questo un punto rilevante che mostra la stabilità intrinseca del meccanismo di riforma adottato.

L'espansione della spesa sarebbe più forte, arriverebbe, attorno al 2035, al 18 per cento circa in termini di prodotto interno lordo, se non

si applicasse la norma della legge Dini, recata dal comma 11 dell'articolo 1, in cui si prevede che ogni 10 anni debbano essere modificati i coefficienti di trasformazione sulla base dell'evoluzione demografica. Nella simulazione tali coefficienti sono stati corretti *ex ante* sulla base delle proiezioni di popolazione relative al 2005, 2015, 2025 e così via, e si è visto che in questo modo si riesce a contenere la spinta ancora espansiva che questa lunga fase di transizione porta con sè; in caso contrario, l'espansione è ancora più forte.

Ed è qui che, ragionando sul sistema a regime, la commissione ha avuto una prima osservazione da fare: stabilire una data, ad esempio a distanza di 10 anni, in cui si cambiano i coefficienti di trasformazione può cadenzare in modo troppo concentrato la trasformazione, che potrebbe incontrare in quel momento difficoltà politiche a realizzarsi. Di qui il suggerimento a non aspettare 10 anni per cambiare i coefficienti di trasformazione, bensì calcolarli anno per anno, per far scattare la loro variazione se si determina uno scostamento tra i valori teorici e i valori effettivi superiore ad un ammontare che si potrà fissare. Questo proprio perchè sono i coefficienti di trasformazione uno dei meccanismi che stabilizzano il sistema e che consentono, una volta definito il montante contributivo di ciascun individuo che si appresta a lasciare il lavoro, di generare l'entità della pensione che gli deve essere erogata in funzione della vita media attesa a un tasso di rendimento predeterminato. Pertanto, se la vita media attesa si allunga, il coefficiente di trasformazione, per dare sempre il medesimo rendimento, deve essere ridotto. Aspettare 10 anni, a nostro parere può creare delle difficoltà perchè si formano differenze abbastanza forti, che poi è più costoso correggere. Questo è un aspetto, che riguarda il funzionamento della riforma a regime, che a nostro parere andrebbe corretto.

Un altro aspetto riguardo al quale nel lungo periodo si dovrà valutare se intervenire o meno, è quello dell'indicizzazione ai soli prezzi. Se così non fosse, se le pensioni non fossero indicizzate solamente ai prezzi ma a una qualche altra grandezza – possiamo poi valutare quale – l'espansione della spesa pensionistica sarebbe decisamente insostenibile.

Un altro esercizio, condotto sempre dalla Ragioneria generale dello Stato suppone l'indicizzazione al PIL nominale, anzichè ai prezzi. In questo caso la percentuale della spesa pensionistica rispetto al 16 per cento del PIL, come valore massimo, nel 2035, o del 18 se non si correggono i coefficienti di trasformazione, arriverebbe al 21 per cento. Quindi non possiamo permetterci un'indicizzazione diversa da quella ai prezzi, anche se nel passato venivano seguiti sistemi d'indicizzazione diversa. Che problema si pone, allora? Perchè sollevare la questione quando tutti sembrano aver accettato questo sistema d'indicizzazione e le acque paiono tranquille al riguardo? Ma perchè, se guardiamo sufficientemente avanti e consideriamo anche il fatto che la vita media attesa si allunga, la pura e semplice indicizzazione ai prezzi comporterà il fatto che pensioni liquidate in momenti diversi nel tempo avranno valori decisamente diversi, perchè le pensioni liquidate a una certa data, da quel momento in poi non parteciperanno più alla distribuzione della produttività dell'intero sistema.

Però non possiamo farle partecipare *sic et simpliciter* per ragioni di compatibilità, il sistema salterebbe diversamente.

E allora quale alternativa si pone? Liquidare pensioni decisamente più basse, cioè abbassare di molto i coefficienti di trasformazione, consentendo una indicizzazione reale delle pensioni alla crescita del prodotto interno lordo reale o dei salari reali. Le due condizioni però non vanno separate: riduzione dei coefficienti di trasformazione ed eventuale indicizzazione in altro modo delle pensioni.

Su questo argomento la commissione non si è pronunciata affatto, se non in modo molto criptico, proprio nel timore che i due elementi fossero separati. Non è pensabile – ripeto – una indicizzazione reale separata da una revisione dei coefficienti di trasformazione: si può partire alti e rimanere allo stesso livello senza far variare le pensioni secondo la produttività del sistema; oppure si può partire bassi e farle variare secondo la produttività del sistema: sul piano attuariale però le due cose devono essere equivalenti. Si tratta di decidere se si vuole evitare o meno di lasciare crescere nel tempo il fenomeno delle cosiddette «pensioni d'annata». Se si dovesse modificare solo il meccanismo di indicizzazione, sul piano finanziario insisto su questo punto si andrebbe al disastro. Cambiare l'indicizzazione vuol dire anche abbassare nella misura adeguata i coefficienti di trasformazione.

L'altro punto che riteniamo rilevante nella trasformazione del sistema pensionistico è l'esistenza di diversi regimi pensionistici. La delega al Governo parla di «armonizzazione» dei diversi regimi pensionistici. Ma armonizzazione non vuol dire unificazione, permangono comunque delle differenze; e, a nostro parere, il permanere di tali differenze non aiuta certamente alla trasparenza e può determinare, nel lungo andare, alcuni problemi. Innanzi tutto, così facendo si conservano gestioni separate, mentre l'unificazione (e non la armonizzazione) consentirebbe una gestione unica. Prendiamo il caso della Cassa pensioni dipendenti enti locali. Alcuni settori di attività degli enti locali sono stati privatizzati: ebbene al momento della privatizzazione delle unità afferenti a queste Casse, i pensionati rimangono a carico della Cassa, mentre i contribuenti escono da quella gestione ed entrano, per esempio, nella gestione del fondo lavoratori dipendenti, se la privatizzazione ha portato costoro in quest'altro ambito di attività di natura privata. Si determina pertanto uno squilibrio nella gestione perchè vi sono le pensioni da pagare ma non vi è chi contribuisce. Allora, per garantire l'autonomia della gestione, si devono forse aumentare i contributi dei dipendenti degli enti locali?

Se la gestione al contrario fosse unificata non emergerebbe più questo motivo di squilibrio nella gestione.

E poi come si potrebbero chiedere piani finanziari di lungo termine a gestioni come quella per gli insegnanti di asilo, o quella per gli ufficiali giudiziari? Chissà quanti insegnanti di asilo ci saranno fra 25 anni e quanti ufficiali giudiziari? Come è possibile fare delle proiezioni per categorie professionali che ereditiamo dal passato e, eventualmente, giudichiamo (forse non queste) obsolete? Sono gestioni che, se le condizioni dovessero mutare, finiranno per essere assorbite dall'assicurazione generale obbligatoria.

A questo punto, tanto varrebbe cominciare ad avviare l'unificazione di questi regimi pensionistici in un unico sistema con caratteristiche omogenee. Si vuole conservare qualche peculiarità (qualcuno direbbe qualche privilegio) per alcuni gruppi di lavoro, per alcune professioni? Si calcoli l'equivalente da erogare sotto forma di previdenza complementare: si tratta di fare qualche calcolo per valutare come trasformare le differenze in un determinato ammontare di retribuzione che consenta una gestione complementare integrativa.

Questi sono - mi avvio a concludere, perchè mi sembra di aver abusato abbastanza del tempo a mia disposizione - gli aspetti principali che abbiamo messo a fuoco per quanto riguarda il sistema a regime.

La transizione è l'aspetto che comporta i problemi maggiori, per i motivi che sono sotto gli occhi di tutti. Le direzioni di intervento sono ovvie. Innanzi tutto il passaggio al sistema contributivo riguarda solo coloro che non avevano 18 anni di contribuzione al 31 dicembre 1995. La commissione si rende conto delle ragioni sociali e politiche che hanno portato a questa decisione, però in tal modo si aggravano i costi della transizione caricati sulle generazioni più giovani. E non è così semplice spiegare alle generazioni più giovani che devono sopportare questi maggiori costi oltre che gli oneri maggiori del debito pubblico.

Il sistema attuale delle pensioni di anzianità consente di andare in pensione in modo diverso nel settore pubblico rispetto a quello privato. Molti passi sono stati fatti nel cercare di equiparare gli accessi alla pensione di anzianità tra i due settori però qualche altro passo finale, a nostro parere, deve ancora essere fatto, soprattutto prima di considerare le trasformazioni delle condizioni di accesso alla pensione di anzianità per tutti. Solamente in quel momento si potrà porre il problema della modificazione delle condizioni di accesso alla pensione di anzianità, così come sono attualmente regolate per i privati.

A questo proposito le ipotesi possono essere le più varie: si possono tener ferme le condizioni di accesso che adesso valgono per i privati - quella scalettatura di età anagrafica e anzianità contributiva, che è prevista dalla legge Dini - ma avvicinando in misura maggiore sistema retributivo e contributivo nel calcolo della pensione. In modo un po' più esplicito, nel momento in cui si accede alla pensione di anzianità attualmente lo si fa con un calcolo retributivo della pensione. Una contaminazione di questo calcolo, tramite il metodo contributivo, potrebbe avvenire tenendo conto della diversa vita media attesa che sta davanti al pensionando, così come viene fatto nel metodo di calcolo contributivo. Oppure, in un'ipotesi rovesciata, si tiene fermo il calcolo totalmente retributivo e si cambiano le condizioni di accesso, vale a dire si cambia quella combinazione di età anagrafica e anzianità contributiva (sarebbe sufficiente modificare la »o« in una »e« nella norma relativa per rendere già più restrittivo l'accesso alla pensione di anzianità).

Da ultimo, si potrebbero immaginare anche dei meccanismi di incentivo per il passaggio volontario dal sistema retributivo a quello contributivo. Una volta introdotto il sistema *pro rata*, per tutti si potrebbe offrire a chi ha una quota consistente di retributivo alle spalle, la possibilità di cedere allo Stato la differenza tra il calcolo retributivo e quello

contributivo, a fronte di titoli azionari di aziende pubbliche che vengono messe sul mercato. In sostanza, si offre, in cambio della rinuncia ad una pensione eventualmente un po' più elevata in futuro, la possibilità di avere un rendimento immediato. Questo per accelerare la fase di transizione; tutti gli aspetti menzionati infatti riguardano la possibilità di applicare il prima possibile il sistema di calcolo contributivo della pensione, sistema che consente di garantire una maggiore stabilità finanziaria a tutto l'assetto previdenziale.

PRESIDENTE. Colleghi senatori, ringrazio il professor Onofri per questa lucida esposizione delle tesi – in parte note, ma rese più esplicite da alcuni chiarimenti – della commissione, che ci rende più evidente la posizione assunta dalla stessa.

NAPOLI Roberto. Signor Presidente, colleghi, vorrei ringraziare il professor Onofri per le considerazioni interessanti che ci ha esposto, e vorrei porgli alcune domande specifiche.

Il professor Onofri sa che uno dei metodi di riferimento che disciplina il sistema previdenziale, è costituito dalla cosiddetta «regola del cento», regola che fa ritenere che il sistema sia in equilibrio allorché l'età in cui si va in pensione è pari a 65 anni e che 35 siano quelli contributivi. Questa «regola dei cento» in Italia, negli ultimi anni, è stata di fatto elusa, perchè si è a scesi anche al di sotto del parametro 90, quando abbiamo consentito che si andasse in pensione a 55 anni e si mettesse in discussione il parametro dei 35 anni di contribuzione. Se si fosse trattato di un parametro di contributi reali avremmo avuto probabilmente meno problemi per il sistema previdenziale, invece con il sistema dei contributi figurativi, si è di fatto elusa anche la regola dei 35 anni di contribuzione.

Qualche giorno fa «Il Sole-24 Ore» – che riteniamo giornale serio – ha pubblicato una tabella di confronto tra la riforma previdenziale presentata nel 1994 dal governo Berlusconi e la riforma previdenziale proposta dal ministro Treu, successivamente approvata nel 1995. Tale giornale diceva con chiarezza – cosa che peraltro sosteniamo anche noi esperti – che se quel progetto di riforma previdenziale fosse stato applicato, prima di tutto, con il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo e la revisione degli anni di allontanamento dall'attività lavorativa – cioè gli anni di pensionamento –, e poi soprattutto con la revisione dalle pensioni di anzianità – problema che noi consideravamo serio – avremmo risparmiato, per ogni anno di aumento dell'età pensionabile, 4.000 miliardi, e avremmo di fatto risparmiato circa 14-16.000 miliardi complessivi, che invece sono stati sprecati mettendo mano alla riforma circa due anni dopo.

La domanda, come lei comprenderà, non è solo tecnica ma anche politica, perchè riteniamo di dover sapere una volta per tutte se avevamo ragione noi – in questo momento parlo anche come esperto di materia previdenziale – o se aveva ragione chi invece riteneva che quella riforma non fosse efficace. Abbiamo l'abitudine di studiare gli atti: l'abbiamo fatto per il «pacchetto lavoro», così come per la riforma previ-

denziale. Vorremmo allora, riuscire a sapere, non dal senatore Napoli, ma dal professor Onofri, se quella riforma, che chiunque poteva e può consultare, e che finalmente metteva mano in modo serio a questo problema, era concreta, reale e se «Il Sole-24 Ore» che ha presentato qualche giorno fa questo raffronto molto meticoloso e preciso, con dati reali, ha detto delle fesserie, se le stesse fesserie le sto ripetendo io in questo momento, o se avevamo ragione.

Non ci serve a molto aver ragione; ci basta perlomeno avere la soddisfazione di dire che avevamo capito prima di altri che bisognava mettere mano allo Stato sociale senza sconvolgimenti, nel rispetto delle parti sociali, tenendo conto di quei problemi che lei stesso ha citato.

Lei ha detto testualmente: è una riforma pensionistica che ha necessità di una revisione nell'immediato futuro. Non ho capito se per immediato futuro lei intenda il 1997, il 1998, il 2000 o il 2010.

Preferirei che su questo lei fosse più preciso e spiegasse cosa intende per immediato futuro: se, come me, il 1997, l'inizio 1998, o cosa altro. Così cominciamo a mettere punti fermi rispetto a quanto spesso si dice, ma che magari non corrisponde al vero.

Ho ancora una riflessione e domanda e concludo. Il sistema previdenziale - come, secondo me con grande attenzione, il Dipartimento della previdenza di Ginevra, diretto dal professor Orio Gerioni ha recentemente scritto circa la cosiddetta «quarta gamba», il sistema a cui anche noi facciamo riferimento - deve reggersi su due principi fondamentali. Il primo è quello della solidarietà verso chi ha bisogno, ed è innegabile che di questo dobbiamo tener conto, perchè se non lo facessimo, se non tenessimo conto degli invalidi, di quanti sono incapaci di produrre reddito, dei disoccupati, di quelli allontanati dal mondo del lavoro, non saremmo una società che ha scelto un sistema socialmente corretto. Il secondo principio fa capo invece a chi contribuisce a quel sistema complessivo, per avere una pensione sul piano individuale. Ecco quindi la differenza tra sistema retributivo e quello contributivo, perchè in quello contributivo dovrei avere in base a quello che ho versato. C'è un'aggiunta che riteniamo corretta però, quella del sistema integrativo accessorio. Se io medico, cioè, voglio avere a 60 anni non dei privilegi, ma elementi accessori che possano dare maggiore qualità alla mia vita, ritengo giusto che per avere quegli elementi io contribuisca autonomamente.

Lei, professore, ritiene possibile conciliare in modo corretto un fondo che dia anche a chi non ha versato (chi ha problemi di salute, il mondo dell'invalidità), un sostegno che deve venire dallo Stato sociale, e la situazione di chi ha versato i contributi nella sua vita lavorativa e dovrebbe avere comunque un beneficio in relazione a quanto ha versato?

Noi abbiamo avuto invece un sistema che si è dimostrato molto disuguale in cui alcune categorie, (mi riferisco in particolare a quelle dell'agricoltura, ad esempio, dell'artigianato, del commercio) hanno versato in misura inferiore rispetto ai benefici di cui hanno poi goduto, soprattutto prima del 1978, anno della riforma sanitaria, se le confrontiamo con altre categorie che, pur versando di più, sono venute a godere

degli stessi identici benefici. In questa fase di transizione non c'è dubbio che ci sarà chi continuerà a contribuire in misura maggiore di altri rispetto ai benefici che ne ricava, per rendere possibile quello Stato sociale a cui pure noi vogliamo far riferimento.

Io sono preoccupato perchè gli anni che lei ha indicato sono veramente tanti, e mi sembra che la proiezione al 2020, 2030 e al 2044 faccia di molto allontanare l'orizzonte. Spero che fra qualche mese riusciremo ad avere maggiore chiarezza, senza per questo sentirci condizionati nè da appartenenze politiche nè da chi ritiene che a questa materia non si debba mettere mano. Noi, al contrario, siamo convinti che lo si debba fare, sia per la collettività sia per chi ha realmente bisogno.

ONOFRI. Molto schiettamente vi dico che non ho fatto simulazioni di lungo periodo degli effetti che avrebbe avuto la riforma Berlusconi, e quindi non posso valutare se avrebbe portato a livelli di sostenibilità finanziaria diversi o in tempi diversi da quelli cui porta la riforma Dini. Personalmente posso dirvi che condividevo il trattamento delle pensioni di anzianità in essa previsto, cioè le condizioni di accesso richieste.

NAPOLI. Questa è già una risposta.

ONOFRI. Mi è stato chiesto poi cosa intendessi per immediato futuro. Non è certo il mio compito discriminare tra il 1997, il 1998 o il 1999; la nostra Commissione però ha posto l'enfasi sui problemi della transizione e questi problemi vanno affrontati durante la transizione stessa, prima che diventino troppo consistenti. Quindi che sia il 1997, il 1998 o il 1999, prima è meglio è, da un punto di vista puramente tecnico.

Per quel che riguarda invece la situazione a regime, ci possono essere anticipate alcune modificazioni, ad esempio quella di revisione del meccanismo che corregge i coefficienti di trasformazione. È una modifica, questa, che potrebbe essere introdotta; non avrà effetti immediati ma li avrebbe via via nel tempo.

Un altro punto a cui non ho fatto cenno nell'esposizione è quello della differenza fra aliquote di computo e aliquote di finanziamento: per quel che riguarda il lavoro dipendente ormai le due aliquote coincidono, a parte uno 0,30 di differenza, che potrebbe essere tolto di mezzo rapidamente senza grossi oneri; più complesso è invece ridurre la differenza fra queste aliquote per i lavoratori autonomi poichè in questo caso la differenza è di 5 punti e richiede una certa progressione. Anche in questo caso allora prima si comincia e meglio è.

Poco fa, quando facevo riferimento a condizioni di privilegio, lo facevo in quanto non c'erano e continuano forse a non sussistere delle condizioni di finanziamento diverse sul piano contributivo, altrimenti non costituirebbero un privilegio: a fronte di modalità di finanziamento simili ci sono erogazioni diverse e quindi in questo senso mi pare che la correzione sia opportuna.

È stata posta poi la questione della solidarietà verso chi si trova per ragioni individuali a non avere pensioni sufficienti, adeguate. Il metodo

di calcolo contributivo e il regime pensionistico verso il quale andiamo, comporterà una flessibilità molto maggiore nell'aver le pensioni. Non ci sarà l'integrazione al minimo perchè questa lentamente decade. Ed è qui, nel considerare il problema nel suo insieme, che interviene in modo forse più specifico il lavoro della nostra commissione. Dal nostro punto di vista, il problema non dovrebbe emergere se fosse adottato un meccanismo di «minimo vitale familiare». A quel punto chi si trova, per tante possibili ragioni della propria vita individuale, sul piano contributivo, ad avere una pensione molto bassa che non gli consente di arrivare alla soglia stabilita dalla normativa del minimo vitale familiare, riceverà un'integrazione, un'integrazione però che è a carico della fiscalità generale.

Non si dovranno invece più confondere la gestione dell'assistenza e quella della previdenza perchè in questa visione prospettica, una volta che si sia sfilata fuori l'integrazione al minimo, proprio per un'estinzione naturale della stessa, la gestione della previdenza sarà separata dalla gestione dell'assistenza. Ed è per queste ragioni, per tentare di contribuire ad una maggiore trasparenza, che la nostra commissione ha suggerito la istituzione del minimo vitale familiare che va a sostituire un insieme di istituti: integrazioni al minimo, pensioni sociali, pensioni di guerra (che andranno anch'esse ad esaurimento), pensioni d'invalidità, pensioni per ciechi e sordomuti, indennità di accompagnamento, tutte legate e convogliate sotto l'egida del minimo vitale familiare, proprio per coprire queste situazioni che il nuovo regime pensionistico e il metodo di calcolo contributivo possono far emergere.

STELLUTI. Ringrazio il professor Onofri per la disponibilità e per l'illustrazione molto puntuale che ci ha fatto. Mi sono tornati in mente i dibattiti dell'epoca della riforma della previdenza.

Non sono innamorato della verità a tutti i costi, cioè sapere chi aveva ragione e chi aveva torto: è utile sottolineare che le riforme in un paese democratico si fanno con il consenso, che bisogna ricercare necessariamente tra i protagonisti e gli attori sociali. Ho alcune obiezioni da avanzare, per le quali forse utilizzerò dei luoghi comuni. Credo però che ciò attenga al dibattito quotidiano; anche la stampa ragiona in questi termini, quindi mi scuso per eventuali imprecisioni tecniche.

Nella fase di definizione della riforma si cercò di calcolare quale sarebbe stata la rendita a regime per un lavoratore che, al momento dell'approvazione della riforma, aveva meno di 18 anni di contributi. Fu una valutazione piuttosto preoccupante circa il grado di copertura che il futuro sistema previdenziale avrebbe prodotto: la prestazione calcolata - cito a memoria - copriva circa il 40-45 per cento della retribuzione.

ONOFRI. Un pò di più.

STELLUTI. Ricordo questa valutazione: comunque una copertura molto più bassa dell'attuale.

Il problema di una rendita così bassa, a regime, mi pare che si ponga tanto più se si introduce un'ulteriore variabile, una minore indicizzazione. In tal caso, vi sarebbe una ragionevole corrispondenza tra contri-

buti versati e prestazioni erogate? Che convenienza avrebbe il lavoratore a stare nell'assicurazione generale obbligatoria con un rendimento il cui livello è sempre più discutibile? Non ho fatto i conti precisi e non sono in grado di prospettare una soluzione in proposito. Gradirei una sua valutazione.

Non c'è dubbio che se il grado di copertura così ridotto rimane l'unico elemento di rendita per un pensionato, qualche preoccupazione è pur legittima. Anche perchè negli altri paesi della Comunità europea oltre al cosiddetto «pilastro» pubblico, esiste il pilastro complementare che integra opportunamente un livello di copertura decisamente più basso. Dunque, se dovessimo ridurre i costi della previdenza pubblica senza inserire opportunamente il sistema privato (in modo tale che possa produrre efficacia in tempo utile), correremmo il rischio, in prospettiva, di una forte scopertura del sistema previdenziale e per gli anziani del futuro.

Seconda considerazione. Si è fatto un confronto – se ne è parlato molto – fra i costi del sistema previdenziale italiano e quelli della media europea. Il sistema previdenziale italiano – anche qui se non ricordo male – registra circa 3 punti percentuali in più rispetto alla media europea. Nel conteggio è stato considerato, per l'Italia, anche il costo del trattamento di fine rapporto. Quelle cifre riferite al 1994 indiscutibilmente non possono tenere conto neppure dei primi effetti dell'applicazione della riforma: infatti come sappiamo il 1996 non è utilizzabile ai fini del monitoraggio degli effetti della riforma, perchè dopo i blocchi degli anni precedenti si è determinata una ondata di uscite. L'anno utilizzabile per un primo monitoraggio e per una prima verifica è almeno il 1997 nonostante le dichiarazioni di alcuni politici che, secondo il mio parere, hanno aggravato la situazione, al punto che forse lo stesso 1997 non potrà essere considerato un anno «normale».

Un'altra considerazione riguarda il costo dell'attuale sistema previdenziale che, è una mia valutazione ma emerge anche dal lavoro svolto in Commissione lavoro sulle armonizzazioni, è molto influenzato dallo *stock* di pensionati che si è accumulato negli anni. Nel settore dell'industria c'è uno *stock* di pensioni di anzianità, perchè le persone della mia generazione potevano andare in pensione a cinquant'anni, con 35 anni di contributi. Ma lo stesso problema si pone per il settore agricolo dove allo stato attuale – parlo solo dei coltivatori diretti, non dei lavoratori dipendenti – si accumulano ogni anno 10.000 miliardi di buco (una «manovrina», tanto per intenderci).

Lo *stock* è di difficile smaltimento o può essere smaltito solo con una gradualità biologico-naturale. Si è accumulato inoltre lo *stock* del pubblico impiego, a proposito del quale faccio notare che è relevantissimo e forse a tutt'oggi ancora non trasparente. Sappiamo infatti che mentre l'INPS è monitorabile facilmente, il numero di pensionati, gli oneri e i contributi a carico del Tesoro sono molto più complicati da valutare.

Ciò premesso, ritengo che gli effetti della riforma debbano essere scorporati dai costi dello *stock* di pensioni accumulato in un regime assolutamente diverso da quello attuale.

E veniamo alle proiezioni che riguardano la vita media. Mi auguro che la vita media della popolazione italiana – e non solo italiana – cresca all'infinito. Contemporaneamente però occorrerebbe valutare qualche elemento da integrare col semplice dato demografico, come l'età di ingresso nell'attività lavorativa. Oggi questo avviene intorno ai 25 anni, per cui le pensioni di anzianità, anche se non dovessimo fare nulla, tenderebbero a scomparire naturalmente.

Per quanto riguarda l'armonizzazione e l'unificazione, avevamo capito che le armonizzazioni previste dalla riforma Dini, con tempi diversi – perchè diversi sono i regimi di partenza – avrebbero infine portato ad una unificazione del sistema previdenziale, fatta eccezione per i cosiddetti lavori usuranti o comunque per alcuni lavori particolari. Abbiamo esaminato il sistema previdenziale delle ballerine, degli agenti di volo, dei calciatori, e così via: vi sono condizioni di prestazione lavorativa oggettivamente diversificate. In sostanza la regola dovrebbe essere che il sistema previdenziale armonizzato è sostanzialmente uguale per tutti, fatte salve le eccezioni determinate dalle condizioni particolari di alcune prestazioni.

Allo stato attuale continuano ad esistere contributi diversi per prestazioni diverse. Nella fase di armonizzazione, si sono mantenuti contributi più elevati e ridotte le prestazioni: ad esempio nel settore degli autotrotranvieri, la cui contribuzione presentava quasi dieci punti di differenza rispetto a quella della assicurazione generale obbligatoria; questa differenza è stata mantenuta –, con qualche problema, perchè vi deve essere equità sia nel prelievo sia nelle prestazioni.

Ci andrei cauto nel mettere in discussione la riforma Dini, e questo non perchè ne sia innamorato, o perchè vi sia una posizione pregiudiziale, ma perchè sarebbe serio entrare nel merito almeno un anno dopo la sua entrata in vigore, così da avere la possibilità di valutarne l'efficacia. Tutte le discussioni e i dubbi sollevati ed il tentativo di accelerare questa verifica mi sembrano francamente un po' pretestuosi, forse lo si fa per sapere chi aveva ragione e chi torto.

VERTONE GRIMALDI. Sarebbe già una cosa importante, ma credo che ci siano altri motivi che spingono ad accelerare, quale quello della stabilità finanziaria e l'ingresso nell'Unione Europea.

ONOFRI. Signor Presidente, onorevoli senatori, onorevoli deputati, non ho inteso mettere in discussione, così come non ha fatto la stessa commissione, la riforma Dini. Noi affermiamo che la riforma Dini costituisce un elemento di stabilizzazione del sistema previdenziale, *ergo* dobbiamo applicarla il prima possibile. È solo questo il ragionamento che facciamo; non stiamo dicendo di applicarla a partire dal 2030.

NAPOLI Roberto. Ed è questo ciò che stiamo dicendo da tempo.

ONOFRI. L'unificazione costituisce un suggerimento ad interpretare in quella direzione laddove ci sono ambiguità; certo, se a

fronte di contribuzioni maggiori ci sono anche prestazioni maggiori non c'è alcun problema.

Credo, sempre per amore di trasparenza, che il sistema pubblico, ma questa è una mia opinione, debba fornire prestazioni uguali a tutti, a fronte di contribuzioni uguali. È così che si lascia lo spazio, per una diversificazione, verso la previdenza integrativa.

Per quanto riguarda le anzianità o come scorporare lo *stock* che si eredita dal passato, l'esercizio viene fatto implicitamente nel momento in cui si va al 2045: non è uno «sfizio» particolare che induce a far simulazioni di così lungo periodo, ma per vedere, quando si è smaltito lo *stock* di pensioni erogate sulla base di criteri precedenti, che cosa avviene. È proprio in quel caso che si osserva che la riforma funziona, però di questo accumulo qualcuno dovrà occuparsi, perchè non è che nel momento in cui scorporiamo il dato che si eredita dal passato, ce ne possiamo dimenticare. L'onere rimane, e sarà vieppiù caricato sulle generazioni che, quando andranno in pensione, pur avendo pagato per pensioni migliori dagli attuali pensionandi, si troveranno ad incassare pensioni più limitate. È questo lo squilibrio intergenerazionale che la commissione ha evidenziato, ed è questo ciò che, al di fuori dei lavori della commissione, in altri contesti, mi ero permesso di definire: «egoismo delle generazioni anziane», - opinione del tutto personale - proprio perchè si chiede ai giovani attuali di pagare pensioni con il metodo retributivo, con tutti i connotati che abbiamo detto, quando invece riceveranno pensioni calcolate con il sistema contributivo.

Quanto al problema del rendimento e del tasso di copertura, o tasso di sostituzione, è complesso dire quale sia il tasso di copertura della prima pensione che si incassa rispetto all'ultima retribuzione che si è guadagnata, perchè dipende da tanti elementi, dalla carriera individuale, per esempio. Ci sono dei conti fatti sotto certe condizioni, che mostrano come dalla riforma Amato a quella Dini si passi, da un 62 per cento ad un 53 per cento: c'è certamente una riduzione ma non a quei livelli così bassi che lei citava.

Alla sua domanda molto interessante, se tale rendimento convenga, le rispondo che a mio parere conviene, figuriamoci. Il sistema pubblico continua ad essere più sicuro sia dal punto di vista contributivo sia dal punto di vista della rendita perchè questa, nel momento in cui il sistema è in una condizione di stabilità e sostenibilità finanziaria, garantisce un punto e mezzo reale come rendimento nel momento in cui viene calcolata la pensione. Il coefficiente di trasformazione si applica al montante di contributi che è già capitalizzato sulla base della crescita del prodotto interno lordo, ed è quindi un tasso di capitalizzazione significativo. Questo montante poi viene trasformato in pensione, sulla base di criteri, (vita media attesa o probabilità di dar luogo a superstiti), ma con un rendimento garantito dell'uno e mezzo per cento reale, perchè la pensione è indicizzata ai prezzi. Ora, sfido chiunque a garantire dal punto di vista finanziario un punto e mezzo per cento reale su un arco temporale così lungo. Non c'è un rischio finanziario dietro a questo. Altre forme pensionistiche a capitalizzazione, che vanno sui mercati finanziari, affrontano il rischio della fluttuazione delle quotazioni su tali mercati. È

assolutamente conveniente, quindi, proprio per il sistema contributivo che garantisce che quel montante così capitalizzato generi un rendimento almeno dell'uno e mezzo per cento reale all'anno.

MICHIELON. Ringrazio il dottor Onofri per le cose che ci sta dicendo e non posso fare a meno di pensare che una discussione tanto interessante sarebbe stato preferibile svolgerla in un'altra ora del giorno.

Per quanto mi riguarda avrei alcuni chiarimenti da sollecitare: ho iniziato a lavorare a ventidue anni ed ho quindici anni di contribuzioni; sono uno di quei giovani quindi che in teoria dovrebbe subire l'«egoismo delle generazioni anziane». Mi preme sapere soprattutto se quarant'anni di contribuzione reale in prospettiva potranno rivelarsi sufficienti. Il collega Stelluti ha detto poco fa che, quando gli va bene, un ragazzo entra nel mondo lavorativo a vent'anni, anche se io ritengo che l'entrata nel mondo lavorativo andrebbe spostata più avanti, a 23, a 24 o 25 anni, sempre se va bene.

Il limite dei 65 anni di età che si intende fissare mi preoccupa; se è, infatti, un limite che al sottoscritto ancora può andare bene, non avviene altrettanto per le generazioni di mezzo, per quelli che adesso hanno grosso modo 48 anni di età e che hanno cominciato a lavorare a 15 anni, 16 o 17 i quali, se questo limite verrà fissato, si troveranno a lavorare per 50 anni. A parte i problemi di produttività che deriveranno alle aziende da questo, perchè 50 anni di attività non possono non provocare l'usura del lavoratore, penso che non sia neanche dignitoso proporre una misura del genere perchè chi ha tanto lavorato dovrebbe anche potersi godere la sua pensione.

Io ho letto la sua relazione, professor Onofri, e non sono riuscito a spiegarmi perchè non si prevede che anche chi è già in pensione da anni dimostri solidarietà rispetto a chi gli paga la pensione. Partiamo dal presupposto invece che i sacrifici dovranno gravare solo su chi è attivo. Poichè il tasso di mortalità si è spostato verso l'alto, non riesco a spiegarmi perchè nella relazione non sia neanche preso in considerazione un eventuale contributo di solidarietà, da calcolare in maniera differenziata, che può riguardare anche chi gode della pensione in modo sproporzionato rispetto al lavoro che ha svolto e alla contribuzione versata. Non l'ho proprio capito questo, tanto più che le persone di una certa età, anche se hanno più bisogno di assistenza, hanno però anche esigenze minori dal punto di vista sociale.

Lei ha fatto poi un discorso articolato sulle rendite e ha richiamato i fondi pensione. In proposito allora vorrei rivolgerle un'altra domanda. Detti fondi sono stati varati, in teoria, nel 1995; nel 1997 però ancora non sono stati attivati e, visti i tempi, partiranno intorno al 1999. Da quanto lei ha detto sulle rendite, però, mi chiedo a cosa questi fondi pensione servono. Si partiva infatti dal presupposto che da essi derivasse una rendita maggiore rispetto a quanto potrebbe dare l'Inps, ma se lei mi dice che non è così, mi chiedo perchè questi fondi sono stati pensati.

Un'ultima cosa: nella relazione lei ha scritto che per pensioni di vecchiaia e superstiti l'Italia impegna circa il 61 per cento della spesa

per la protezione sociale, rispetto al 45,3 dei paesi europei. È possibile sapere quanto in realtà incide la previdenza e quanto l'assistenza, per capire quanto pesa l'una e quanto l'altra e comprendere meglio le differenze con gli altri paesi? Oltre tutto credo che tale differenza andrà aumentando poichè la Gran Bretagna ha iniziato la riforma dello Stato sociale ormai dal 1984 e la Germania da ancora prima, dal 1982. Il ritardo che abbiamo accumulato ormai è tale che inevitabilmente l'attuazione di qualsiasi tipo di riforma non potrà che scatenare tensioni sociali.

ONOFRI. Anche in questo caso per rispondere procederò a ritroso. Come lei ricordava, nella relazione finale si dice che la spesa per pensioni e rendite è pari al 61 per cento della spesa complessiva per la protezione sociale rispetto a valori di altri paesi più contenuti. È vero inoltre che una parte di quel 61,5 per cento di tutta la spesa sociale erogata sotto forma di pensioni e di rendite, pari a circa 28 mila miliardi, è per integrazioni al minimo. In ogni caso in quella valutazione non sono comprese le pensioni assistenziali, non ci sono le pensioni sociali, le pensioni di guerra, le pensioni ai ciechi e sordomuti, le pensioni di invalidità civile. Riguarda solo la gestione di invalidità, vecchiaia e superstiti, inclusiva delle integrazioni al minimo, che sono una forma di assistenza. Su questo lei ha ragione.

Noi abbiamo provato a «ripulire» i dati lavorando su quattro paesi e non nascondo che è sempre estremamente difficile fare questi confronti e arrivare a una pulizia estrema, a una corrispondenza totale. Se ci limitiamo alla spesa per pensioni di vecchiaia e reversibilità in senso stretto, togliendo l'integrazione al minimo e qualche altra piccola voce, per l'Italia la percentuale è pari al 38,5 per cento della spesa per protezione sociale. Per la Francia e la Germania questa percentuale è del 26 per cento e per il Regno Unito del 17. La differenza rimane. Un grado intermedio di valutazione, limitandoci alla sola protezione per la vecchiaia, ci porta ad esempio al 49,5 per cento contro i 35,30 e 33 degli altri paesi presi a campione. C'è un maggior onere per pensioni come quota della spesa, ma questo dipende anche dal fatto che da noi non si è mai sviluppato un sistema di protezione sociale vera e propria. Non è un caso che fra i paesi europei solo la Grecia ha una proporzione di spesa pensionistica più elevata di noi, pari al 63 per cento della spesa per la protezione sociale. La pensione, infatti, è la prima forma con cui i sistemi sociali arrivano a proteggere i rischi, in particolare quelli connessi alla vecchiaia. La protezione degli altri rischi, quelli di disoccupazione, reddito, salute, è arrivata lentamente con il tempo. Non per nulla noi abbiamo completato la riforma sanitaria nel 1978, quando altri paesi stavano già rivedendo i loro sistemi di spesa sociale.

Fondi pensioni: al riguardo non intendevo sostenere che i fondi pensioni a capitalizzazione non siano convenienti, bensì dire semplicemente quanto credo sia palese a tutti, ossia che se le rendite pagate dai fondi pensione sono il risultato dei ricavi che si ottengono dagli investimenti finanziari, in tutto il mondo gli investimenti finanziari sono soggetti a rischio, più o meno piccolo. Naturalmente sono state sviluppate tecniche di gestione per coprire tali rischi, nessuno però effettivamente

può garantire che per durate così lunghe e fondandosi solamente sui mercati finanziari ci siano rendimenti completamente sicuri. Sono rendimenti che in termine tecnico hanno una loro distribuzione di probabilità, hanno una loro varianza, possono essere combinate attività con diversa natura rischiosa per poter limitare i rischi stessi, però un crollo in borsa, ad esempio, potrebbe danneggiare alcuni fondi più di altri.

Quali vantaggi derivano allora da questi fondi? In realtà va dato spazio ad una domanda che nasce dall'insicurezza del sistema pensionistico pubblico, percepito come tale dai lavoratori. Questo spazio si può trovare limitando l'impegno della copertura della previdenza pubblica, perchè solo così è possibile garantire rendimenti più sicuri. Per la previdenza pubblica, il fondamento del rendimento è nel contratto sociale mentre per quella privata è nei mercati finanziari. Il contratto sociale già modificato due anni fa, deve essere nuovamente corretto in proporzione alle dimensioni delle varie generazioni che lo stipulano. Solo in questo modo sarà possibile garantire che le promesse siano soddisfatte.

Il motivo per cui non abbiamo indicato il contributo di solidarietà è legato al fatto che la scelta della distribuzione degli oneri sulle diverse generazioni a nostro parere è una scelta politica.

MICHIELON. Secondo lei risulterebbe anche efficace?

ONOFRI. Se l'intento è quello di raccogliere fondi è sicuramente efficace. Se invece la domanda va intesa nel senso che sia giusto farlo in termini di giustizia distributiva la risposta - in ogni caso è un'opinione personale - è comunque positiva.

Rispetto alla domanda se quarant'anni di contribuzione saranno sufficienti avrei bisogno di un chiarimento: sufficienti per avere una pensione che copra adeguatamente l'ammontare dell'ultima retribuzione?

MICHIELON. Intendevo sapere se quarant'anni di contributi reali saranno sufficienti per garantire una pensione dignitosa.

NAPOLI Roberto. I contributi figurativi hanno falsato il rapporto esistente nella contribuzione a danno di coloro che dispongono dei soli contributi reali.

ONOFRI. In un sistema di calcolo retributivo l'aspetto figurativo inciderebbe in misura minore perchè il riferimento è agli anni di contribuzione, e non certo all'entità della stessa. In un sistema contributivo i contributi figurativi non devono incidere.

NAPOLI Roberto. Questo era uno dei parametri in base ai quali è stato possibile andare in pensione anticipatamente. È proprio a partire da questo criterio infatti che sono nate nel sistema previdenziale alcune distorsioni, legate alla possibilità di utilizzare i contributi figurativi e altre norme poste in essere negli anni 90. Senza queste distorsioni non si sarebbero verificate situazioni come quelle dei *baby* pensionati.

MACONI. Professor Onofri, vorrei in primo luogo porle due brevi domande in merito ad alcune sue affermazioni, fatte in sede politica dal ministro Treu, concernenti la riforma Dini, intesa come una riforma strutturale, seria, che a regime consente di mettere in equilibrio il sistema.

In primo luogo (se il giudizio sulla riforma a regime è questo, e se quindi si ritiene necessaria un'opera di «manutenzione») vorrei chiederle se le operazioni di armonizzazione finora realizzate sono state sottoposte ad una valutazione e come potranno i loro effetti contribuire ad omogeneizzare e a riequilibrare i conti previdenziali.

In secondo luogo, con riferimento ai problemi dell'anzianità contributiva e anagrafica, non si ritiene utile introdurre nel periodo terminale dell'attività lavorativa, ad esempio gli ultimi cinque anni, un criterio di flessibilità che possa consentire al lavoratore di coniugare un periodo di attività a tempo parziale alla possibilità di usufruire di una quota corrispondente di pensione? In questo modo sarebbe possibile da una parte disincentivare l'uscita dal lavoro, o almeno posticiparla, e dall'altra mantenere un contributo al sistema previdenziale.

ONOFRI. Sono pienamente d'accordo sull'opportunità di questa sua seconda considerazione. La mia opinione personale è che se si accettasse un calcolo contributivo al momento dell'accesso alla pensione di anzianità, in questa fase transitoria per le pensioni di anzianità si potrebbe accettare una maggiore flessibilità.

Indubbiamente, nei prossimi anni ci troveremo di fronte a grossi problemi, poichè molti lavoratori in una fascia di età compresa tra i 50 e i 55 anni, finiranno per subire gli effetti di una forte ristrutturazione del settore dei servizi in senso lato: penso ai servizi bancari ma anche alla pubblica amministrazione, se sarà riformata.

Per quella fascia di età l'offerta di una pensione di anzianità molto più contenuta potrebbe costituire una via d'uscita più morbida dal mercato del lavoro. Quel che riteniamo il sistema non possa più permettersi sono le pensioni di anzianità percepite a 50 o 55 anni, e calcolate con il metodo retributivo attuale, perchè in questa fase di transizione rappresenterebbero un eccessivo aggravio del sistema.

Per quanto riguarda l'attuazione delle deleghe, il Nucleo di valutazione della spesa pensionistica ha stimato che lavorando sul Fondo telefonici, elettrici, sulla previdenza agricola, su quella dei lavoratori dello spettacolo, dei dirigenti, si potrebbe ottenere un risparmio di circa 450 miliardi di lire per il 1997 che diventerebbe circa 2.300 nel 2002 e infine 2.000 miliardi nel 2005.

Questa, dicevo, è la stima del Nucleo di valutazione per quanto riguarda l'applicazione delle deleghe che finora è stato possibile considerare. Successivamente ne sono state attuate altre (riguardanti militari, professori universitari, diplomatici) che però ancora non sono state inserite nella valutazione.

STRAMBI. Più che entrare nel merito della materia previdenziale vorrei rivolgere al professor Onofri un paio di domande specifiche.

Mi avventuro in alcune considerazioni di premessa, perchè la logica, pur coerente, che ha informato l'esposizione del professor Onofri ma anche la relazione della sua commissione – che ho letto solo di sfuggita, lo confesso anticipatamente – sembra muoversi all'interno di un modello sociale e produttivo (i tassi di sviluppo passati, presenti e prevedibili; gli andamenti demografici; il processo di terziarizzazione dell'economia con un'incidenza sempre maggiore del settore dei servizi per cui opportunamente si fa riferimento alla minore produttività che caratterizza questo settore) considerato come l'unico possibile e come una sorta di fatto di natura; per cui il ruolo della politica dovrebbe ridursi a rendere fluidi o ad accompagnare processi considerati imm modificabili.

Considerato come dato acquisito il fatto che si è rotto l'equilibrio tra sviluppo ed occupazione, non si ritiene, ad esempio, che aumentando l'occupazione, gli equilibri a cui si fa riferimento potrebbero modificarsi? Registriamo un tasso di attività fra i più bassi d'Europa (lascio da parte lavoro nero, lavoro sommerso e quant'altro); una riduzione generalizzata dell'orario di lavoro non creerebbe condizioni, un contesto diverso, tale che l'impianto della riforma potrebbe essere in altri termini? E – quasi a mò di paradosso – i vincoli demografici a cui insistentemente si fa riferimento non possono o non potrebbero essere modificati significativamente da flussi migratori (che non sono al di fuori della portata del possibile)? Non mi riferisco solo alla migrazione tipo anni '50-'60 dal Sud al Nord; penso ai processi migratori che determinano l'introduzione di forza lavoro giovane, con aumento delle contribuzioni e riduzione delle erogazioni.

Mi stupisce poi che non si sia fatto riferimento per niente all'evasione contributiva. Sono vere le cifre di 35.000-40.000 miliardi di evasione contributiva? E se considero anche l'evasione fiscale, allora il problema si complica ancora di più.

Tutto questo per dire che è sbagliato considerare questi dati di fatto come premessa imm modificabile, traendone proiezioni e proposte. Non voglio fare il futuribile o richiamarmi ad una evenienza solo possibile, ma il ruolo della politica non è anche quello di modificare le tendenze determinate dai fatti? Il principio di realtà, certo, non può essere forzato oltre certi limiti, ma questa mi sembra una impostazione riduttiva.

Ciò che mi convince molto poco è soprattutto il modello sociale sotteso sia alla relazione sia – per la verità in maniera più sfumata – all'introduzione di questa sera del professor Onofri.

I processi di globalizzazione economica determinano – è vero – è un dato di fatto – meccanismi di competitività sistemica che impongono – viene detto esplicitamente – una riduzione di costi; in primo luogo del costo del lavoro, quindi riduzione degli oneri sociali, quindi riduzione dello Stato sociale.

Questa non è altro che la riproposizione del modello americano nella versione migliore. La versione peggiore è quella coreana. Mi rendo conto di forzare un pò il ragionamento, ma è per renderlo più esplicito. Non vorrei usare l'accetta in un contesto che al contrario merita una certa attenzione e mi scuso per la banalizzazione delle posizioni dell'interlocutore, ma mi interessava il senso.

Quanto alle terapie proposte, vi sono osservazioni giuste alle quali però bisogna dare risposte più appropriate, per favorire e accompagnare i processi di mobilità del lavoro. Si tratta di un'esigenza ben posta anche nell'introduzione: nei fatti si propone uno spostamento di risorse dalla previdenza se non all'assistenza almeno a processi di «polivalenza professionale» più adatti. Ma dietro a tutto questo non c'è l'individuazione del cittadino come soggetto sociale unico privilegiato? Per essere più esplicito, non è la fine della concezione dello Stato, che ha il suo baricentro nel lavoro?

Meno convincente di tutto trovo il cosiddetto «minimo vitale». Dietro a questo istituto c'è la fine della civiltà del lavoro; lavoro come momento fondante di una identità socialpolitica. Non parlo di centralità operaia (che è addirittura preistoria), ma della fine del lavoro come momento centrale: il cittadino si sostituisce al lavoratore. È un'opzione culturalpolitica, che io però non trovo convincente.

Sullo specifico delle pensioni quello che ha detto il collega Stelluti, rappresenta anche il mio pensiero.

Si dice che non è sufficiente l'armonizzazione: trovo convincente l'argomentazione, però non vorrei che si spostasse il problema. Le gestioni separate infatti responsabilizzano anche, ma non vorrei che poi, in realtà, si facessero pagare a molti i privilegi di «alcuni».

L'altra domanda riguarda la proposta del «tutto contributivo» subito. Ma questo che significa? Questo significa, e va detto, ulteriore taglio, in un contesto in cui di tagli, e sempre sui soliti noti, ce ne sono stati molti. Non so quale tra la terapia Berlusconi e la terapia Dini fosse la più efficace, so solo che entrambe si proponevano, e la riforma Dini lo ha fatto, una riduzione dei livelli pensionistici. Si vuole continuare in tal senso? È questa la terapia? Ebbene, il malthusianesimo sociale può avere molti padri, ma non so quanti figli, e la terapia delle pensioni integrative porta a considerazioni di altro tipo, su chi ci guadagna, chi ci rimette, agli interessi più o meno forti, corposamente visibili. Al senatore Roberto Napoli che è un medico e che ha portato un esempio relativo a questa professione, rispondo che io sono un insegnante, ho 34 anni di anzianità e guadagno 2.200.000 lire al mese.

NAPOLI Roberto. Onorevoli Strambi, avrà la pensione in relazione a ciò che ha versato; se vuole qualcosa di più, deve pagarla a parte.

STRAMBI. Ma non me lo posso permettere.

NAPOLI Roberto. E allora non avrà questo extra: mi pare evidente.

STRAMBI. In sostanza, voglio sapere se questo processo lo posso bloccare perchè mi «frega», così come «frega» altri milioni di lavoratori. I medici probabilmente lo possono affrontare tranquillamente, forse se lo possono permettere.

ONOFRI. Vorrei mettere a fuoco il problema di chi viene «fregato», per usare la stessa terminologia. Ho il sospetto che, dal permanere

di questa situazione, verranno «fregate» le generazioni che devono pagare le pensioni così calcolate, una volta che la collettività si è data un sistema pensionistico, definito contributivo, secondo il metodo di calcolo. Il «tutto contributivo» subito non vuol dire che la pensione di chi magari ha trent'anni di retributivo e cinque di contributivo, sarà calcolata tutta col metodo contributivo. La quota di pensione contributiva crescerà con gradualità. È chiaro però, che più ci teniamo lontani dal sistema contributivo, più carichiamo degli oneri su qualcuno che potrebbe non essere in grado di sostenerli, perchè, per pagare quelle pensioni, nel corso dei prossimi anni, ad esempio, potrebbe essere necessario un aumento dell'aliquota contributiva. Ma l'elevazione dell'aliquota potrebbe mettere a rischio qualche posto di lavoro per i giovani. Questa è un'altra forma degli oneri caricati sui giovani per pagare le pensioni liquidate col metodo di calcolo retributivo, quando invece il sistema era già cambiato. È questa la considerazione appropriata su «chi frega chi», tanto per usare un linguaggio che mi sembra efficace nella comunicazione.

L'unificazione vuol dire tutti in pensione con le stesse regole, punto e basta. Quindi non dovrebbero sussistere altri problemi.

Onorevole Strambi, lei ha detto che questa è una rivoluzione nel concetto del lavoro, mi aspettavo che dicesse nel concetto di classe, ma forse era troppo scontato.

Però, quello che lei dice è vero. C'è una concezione dei diritti del cittadino che si assicura e chiede sicurezza sociale, e quindi si affida alla solidarietà sociale per proteggersi da rischi che valuta individualmente: il rischio della disoccupazione, quello della vecchiaia e quello di mettere a repentaglio la fonte di reddito. Il cittadino è di fronte a dei rischi, rischi coperti dalla solidarietà sociale attraverso un sistema contributivo. Noi proponiamo anche di aggiungere qualcosa che ancora non esiste: oltre al minimo vitale, anche il Fondo nazionale persone non autosufficienti. Si tratta di un'altra forma di solidarietà sociale, è un'assicurazione obbligatoria, come è attualmente la Rca per la responsabilità civile.

STRAMBI. Ho capito, ma non siamo d'accordo.

ONOFRI. Segno che la comunicazione è stata efficace.

Sull'immigrazione: se invece di immaginare 50.000 immigrati netti all'anno ne immaginiamo 150.000, quel valore massimo che raggiungeva la spesa pensionistica del 16 per cento nel 2030 diventa pari al 15-15,5 per cento. Ovviamente più immigrati netti abbiamo – immigrati che lavorano non in nero, ma ufficialmente e quindi versano contributi – meno invecchia la popolazione, più si contrasta il fenomeno da me enunciato.

Il problema della competitività: si tratta di un percorso diverso per arrivare ad una redistribuzione delle risorse a livello mondiale e che vedeva negli anni 60 le analisi che erano all'origine della tesi dello scambio ineguale che ha portato poi allo *choc* petrolifero, al *boom* dei prezzi delle materie prime e al tentativo da parte di questi paesi di recuperare un po' di quelle risorse che i paesi industrializzati avevano loro sottratto

nella fase di età dell'oro degli anni 50 e 60, attraverso uno sviluppo fondato su prezzi molto bassi delle materie prime e dei prodotti energetici.

Ora il meccanismo è diverso, non consiste più nell'aumentare il prezzo delle proprie risorse naturali per cercare di catturare quella parte di reddito che ha il mondo più sviluppato. Il meccanismo attualmente passa attraverso lo sviluppo da parte di questi paesi della capacità di competere con i nostri prodotti, e questo riduce le risorse che, prospettivamente, noi avremo a disposizione. Le nostre aspirazioni allora devono essere riviste, ma non perchè la concorrenza è un concetto nuovo che si affaccia costringendoci a riconsiderare la questione, bensì perchè è attraverso la concorrenza che si stanno ridistribuendo in modo più egualitario le risorse a livello mondiale. L'eguaglianza passa attraverso una maggiore concorrenza, una maggiore liberalizzazione del commercio mondiale. Se vogliamo un mondo in cui le risorse siano distribuite in modo più uguale, dobbiamo rinunciare a qualcosa.

STRAMBI. È assiomatico. È geometria euclidea.

ONOFRI. Infatti, l'altra, quella non euclidea, non siamo ancora riusciti ad articularla bene.

Per l'altro argomento, molto consistente, se non si possa aumentare l'occupazione, il problema è da porsi in termini diversi: se non si possa cioè aumentare il prodotto complessivo, perchè è da questo che estraiamo le risorse che poi rappresentiamo in chiave di occupati. Ma se la divisione dei posti di lavoro è per produrre la stessa quantità di beni, siamo al punto di prima.

STRAMBI. Ovviamente.

AGOSTINI. Il professor Onofri è stato davvero illuminante. Lo ringraziamo moltissimo. Forse avremo bisogno di altri lumi nel corso delle nostre serate o nottate e, a forza di illuminare e accendere troppe lampadine, chissà se non finiremo poi col non vedere più niente nella giungla che ci apprestiamo ad esaminare.

Volevo intanto sollevare da ogni preoccupazione il professore e i colleghi per quanto concerne le pensioni di guerra. La pensione di guerra non è di tipo retributivo nè contributivo, non ha nulla a che fare con tutto questo, nasce invece da un'infermità riportata in servizio di guerra. Sulla base dell'infermità, della diminuita capacità lavorativa viene attribuita la pensione di guerra che costituisce un risarcimento del danno subito. Credo allora che dovremo stralciarla da questo lungo elenco. In questo modo lo accorceremo e avremo una preoccupazione minore.

DUILIO. Le rivolgo, professore, solo una domanda di tipo prospettico, che in parte riprende il discorso dell'onorevole Strambi, per arrivare però a porre una questione diversa.

Lei, professor Onofri, ha sostenuto con diverse argomentazioni che il metodo contributivo dovrebbe garantire la stabilità finanziaria del si-

stema. Presumo che tale affermazione sia legata ad ipotesi di lavoro che tengano conto della fecondità, dell'occupazione, eccetera, e comunque del monte retributivo. Questa impostazione cara ad alcuni non solo dal punto di vista ideologico, ma proprio perchè le si è affezionati, lega il discorso contributivo alla produzione di ricchezza che scaturisce dal lavoro. Ma dovrà essere per forza così? Soprattutto nella misura in cui lei ha affermato che la pensione pubblica dovrà garantire un minimo e che le differenze potranno essere preservate attraverso le pensioni integrative.

Tenendo conto allora della dinamica demografica, della stratificazione sociale, economica e occupazionale che si determinerà a seguito dei processi di globalizzazione e tenendo conto, come diceva il collega Napoli, che la contribuzione figurativa è una *fictio*, anche se obbedisce a ragioni di giustizia, non si porrà in prospettiva il problema di legare la pensione alla fiscalità generale? È così scontato, visto che parliamo di futuro e che il discorso del lavoro si porta dietro tutta una serie di questioni ideologiche, culturali, che questo sistema regga dal punto di vista finanziario? È questa la mia preoccupazione. Non vorrei che noi tutti ci rivellassimo in fondo dei keynesiani evitando di preoccuparci di quanto accadrà fra cent'anni, visto e considerato che a quell'epoca non ci saremo più. Credo che dovremmo preoccuparcene invece, anche perchè di fatto oggi stiamo constatando *de visu* che quelli che fino a poco fa venivano chiamati i problemi delle future generazioni li stiamo già incontrando. Se ci ponessimo il problema anche a livello culturale, sia pure non in questa sede, forse ciò ci aiuterebbe anche a innovare un sistema che, rimanendo configurato come è adesso, al di là di preziosi artifici contabili o attuariali, potrebbe ricondurci a problemi di equilibrio.

PRESIDENTE. Vorrei fare, se mi è consentito, qualche domanda di chiarimento. La prima riguarda il confronto fra la riforma attuata, la riforma Dini, e la riforma mancata, cioè la riforma Berlusconi, per dire asetticamente che la confrontabilità fra di esse è solo parziale, può avvenire solo sugli interventi relativi alle pensioni di anzianità, che esaurivano la riforma Berlusconi, e che rappresentano solo una parte della transizione per quanto concerne la riforma Dini. La superiorità che viene riconosciuta nella relazione alla riforma Dini nasce dalla rivoluzione che attiene al sistema di calcolo, mentre la riforma Berlusconi introduceva dei tagli alle pensioni di anzianità, sui quali non voglio esprimere alcun apprezzamento, lasciando il sistema com'era e introducendo delle modifiche all'interno di quel sistema passato.

Dalla relazione e dall'audizione di questa sera quanto viene esaltato è la bontà del sistema contributivo di calcolo per il quale si propone una accelerazione nella introduzione per tutti e addirittura delle incentivazioni per realizzare questa generalizzazione. Mi pare allora che il confronto vada chiarito in questi termini perchè non resti l'equivoco che fra le due riforme sia possibile un confronto effettivo.

La seconda domanda di chiarimento è questa: la riforma pensionistica contiene delle previsioni di modifiche che dovrebbero verificarsi nel 1998; tali modifiche sono diverse rispetto alle correzioni del sistema

contributivo che si propongono nella relazione della commissione da lei presieduta, professor Onofri. Infatti, quanto doveva avvenire a partire dal 1998 nasceva da un confronto da questo quadro riassuntivo degli effetti finanziari promessi e di quelli realizzati. In altri termini la clausola di salvaguardia si muoveva all'interno degli effetti finanziari promessi e di quelli realizzati, mentre il discorso che fa la sua commissione si muove su un altro piano. Questo è assai importante per rendersi conto che il riferimento annuale contenuto nella legge, nella clausola di salvaguardia, è qualcosa che non ha nulla a che vedere con le correzioni che voi proponete.

La terza domanda si riferisce al vivace intervento dell'onorevole Strambi. Nel disegnare i modelli di previsione, sono previsti scenari alternativi che per i tecnici rappresentano semplici ipotesi, mentre possono essere considerati dai politici vere e proprie indicazioni di carattere politico. In precedenza, ad esempio, qualcuno ha ricordato che certi sviluppi sono correlati ad una previsione di immigrazione pari a 50.000 persone l'anno; se, come è stato detto, questa immigrazione dovesse invece aumentare notevolmente, i vantaggi che ne risulterebbero sarebbero strepitosi. Questo per dire che gli scenari alternativi vanno letti come linee di politica alternativa rispetto a quelle che determinano l'andamento tendenziale.

Altri due elementi ai quali volevo far riferimento sono il minimo vitale e la centralità del lavoro. Il «minimo vitale», se ho ben compreso, rappresenta la garanzia temporanea del reddito in vista di uno sbocco occupazionale, tant'è che si prevede un limite temporale fisso. Quindi mi sembra che la centralità del lavoro non venga smarrita, anzi la garanzia del reddito è immaginata come funzionale all'occupazione. Pertanto, la riflessione svolta in precedenza dal deputato Strambi, se fosse vera la mia ipotesi interpretativa, andrebbe corretta in questo senso.

NAPOLI Roberto. Come vanno considerate le pensioni di guerra?

ONOFRI. Le pensioni di guerra vanno considerate come una forma di indennità. Sul piano della contabilità generale vengono classificate come assistenza e non come previdenza, per cui non vi ho fatto riferimento nel mio intervento.

Non mi è del tutto chiaro invece il riferimento alla fiscalità generale come possibile fonte per il finanziamento della previdenza. C'è una ragione sostanziale per cui si tende a far riferimento all'occupazione e alle retribuzioni. È quella l'attività produttiva, fonte del prodotto che viene poi ripartito. Mi sembra quindi che il riferimento alla base imponibile delle retribuzioni sia assolutamente solido, nell'ipotesi che queste ultime crescano contestualmente alla produttività del lavoro. Questa corrispondenza si è sempre verificata, in passato di più e recentemente di meno. Nel lungo periodo al crescere della produttività del lavoro corrisponde una crescita della retribuzione così al crescere della capacità di pagare e di distribuire beni da parte del sistema corrisponde la crescita della base imponibile per le pensioni.

Se si facesse riferimento alla fiscalità in generale, si rischierebbe di perdere il riferimento a una dimensione reale delle risorse.

DUILIO. Per effetto del *trend* demografico, ci saranno sempre meno persone che contribuiscono e sempre più persone che godranno di tali contributi.

ONOFRI. Ma le persone che contribuiscono producono anche i beni che verranno divisi tra coloro che contribuiscono e coloro che non contribuiscono.

NAPOLI Roberto. Dovrebbe esserci un rapporto fisiologico tra numero di lavoratori attivi e pensionati; tale rapporto dovrebbe essere di 1 a 1. Nel momento in cui si evidenzia invece un aumento dei pensionati rispetto ai lavoratori attivi, con una conseguente diminuzione della capacità economica, il patto generazionale viene meno.

Credo che il collega Duilio si riferisse ad un problema ancor più specifico. Gli effetti delle due sentenze del 1994 della Corte di cassazione, in base alle quali si pensava di attingere alla fiscalità generale piuttosto che a un fondo di previdenza specifico, hanno costituito un momento di discussione forte. Se avessimo attinto alla fiscalità generale, avremmo distribuito su tutti i cittadini quel tipo di onere economico. Altro sarebbe stato invece attingere da una voce specifica del fondo di previdenza costituito dai lavoratori attivi. In ogni caso, fino ad oggi, non siamo riusciti a dare una risposta in merito ai 40.000 miliardi.

ONOFRI. Si tratta di un problema circoscritto, un problema non a regime.

NAPOLI Roberto. Dipende dall'impostazione che si segue: se si tratta di un problema a compartimenti chiusi, ogni risorsa deve provenire da quello specifico compartimento.

ONOFRI. In quel caso il problema consiste nella natura dell'integrazione al minimo. È necessario stabilire se si tratta di assistenza o no.

DUILIO. Se l'equilibrio del sistema previdenziale è basato sulla corrispondenza tra la contribuzione e il monte retributivo dei lavoratori, il rapporto tra lavoratori attivi e non attivi è messo in discussione sia per effetto del *trend* demografico che delle dinamiche occupazionali...

ONOFRI. Le imposte sono sempre sul lavoro o sul capitale, vale a dire su chi produce, pertanto l'onere non cambia. Di fronte a quella difficoltà si può alzare l'aliquota contributiva oppure abbassare l'aliquota di calcolo delle pensioni e quindi la quantità di pensione che si eroga a ciascuno.

Fare riferimento alla fiscalità generale significa chiedere anche ai percettori di redditi non da lavoro di contribuire al pagamento delle pensioni. Siamo sicuri che poi questo non abbia ripercussioni sui prezzi?

Sul piano dell'analisi economica più ampia, questo costo si scaricherà alla fine pur sempre sul lavoro. Se chi forma i prezzi ha un obiettivo di profitto predeterminato, la maggiore tassazione si trasformerà in prezzi maggiori che andranno a ridurre i redditi da lavoro, con conseguenti oneri sul lavoro stesso. Quando si parla di tassazione credo sia molto meglio fare riferimento ad una fonte di produzione.

Condivido le osservazioni fatte relativamente ai confronti fra una riforma mancata...

NAPOLI Roberto. Riforma impedita!

ONOFRI. ...e una riforma realizzata. Così come condivido la considerazione che gli scenari alternativi sono strumenti che aiutano a capire in che direzione possono orientarsi le scelte politiche. Le considerazioni relative all'immigrazione rappresentano l'aspetto più palese di tutto questo.

Per quanto riguarda il «minimo vitale» mi pare necessario un chiarimento. Noi consideriamo separatamente gli ammortizzatori del mercato del lavoro, di cui proponiamo l'aggregazione e la sostituzione – che forse è più che altro di denominazione – della Cassa integrazione ordinaria con una indennità temporanea di integrazione al reddito che avrebbe una maggiore restrizione nell'applicazione dai 12 mesi ai 10 mesi nell'arco dei 5 anni. Soprattutto un insieme di istituti, che vanno dalla Cassa integrazione straordinaria, all'indennità di disoccupazione, all'indennità di mobilità, ai prepensionamenti, verrebbero tutti sostituiti con un trattamento generalizzato di disoccupazione, che coprirebbe circa il 60 per cento della media delle retribuzioni degli ultimi cinque anni, per un periodo massimo che potrebbe andare dai 18 ai 24 mesi, associato a forme di incentivazione alla ricerca di lavoro e altri aspetti che non è il caso di mettere in evidenza in questa sede.

Tutto questo si distingue dal «minimo vitale» familiare, che è una forma di integrazione dei redditi comunque percepiti (quindi anche pensioni molto basse), una indennità che viene riconosciuta agli individui in considerazione del loro reddito familiare viene calcolata tenendo conto della diversa composizione e della diversa tipologia delle famiglie. Famiglie con bambini e persone anziane, a parità di numerosità, sono diverse da famiglie con componenti tutti adulti. Si costituiscono così scale di equivalenza dei redditi familiari, e si confronta il reddito familiare così ottenuto con il reddito cosiddetto della soglia della povertà; si integra il 60 per cento di questa differenza.

Il problema si pone per gli individui che sono in età da lavoro (questo aspetto ha suscitato le maggiori perplessità). Ma per costoro ci sono tante forme di incentivo ad uscire da questa condizione che possono essere studiate. Per esempio, l'obbligo di compiere atti di ricerca di lavoro e di rispondere positivamente alle offerte, prevedendo che eventuali rifiuti comportano il decadere dal diritto al minimo vitale. Analogamente possono prevedersi attività di formazione, e così via.

Ci rendiamo talmente conto che questo è il punto più delicato che nella ipotesi di sviluppo di forme di assistenza di questo genere vorrem-

mo partire proprio dalla costruzione di centri unificati a livello provinciale o comunale per l'accertamento dei mezzi; accertamento che può essere utilizzato in tanti contesti (diritto allo studio, compartecipazione alla spesa sanitaria, altre situazioni dove è necessario stabilire qual è la dimensione del bisogno individuale o familiare). Un accertamento dei mezzi che vada al di là della semplice certificazione tramite la dichiarazione dei redditi, per tutti i problemi che si intuisce possono nascere da questo strumento.

PRESIDENTE. Penso di interpretare il sentimento di tutta la Commissione nel ringraziare il professor Onofri per la sua relazione e per le risposte che ci ha dato, e dichiaro conclusa l'audizione odierna.

Rinvio il seguito dei nostri lavori alla prossima seduta, che avrà luogo domani, alle ore 8,30.

I lavori terminano alle ore 22,35.

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

Il Consigliere parlamentare preposto

DOTT. GAETANO SCUDERI

