

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**

3° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 3 APRILE 1997

—————

Presidenza del Presidente Michele DE LUCA

—————

INDICE**Audizione del Ragioniere generale dello Stato dottor Andrea Monorchio**

DE LUCA Michele, <i>Presidente</i>	Pag. 3, 7, 8 e <i>passim</i>	<i>MONORCHIO</i> Andrea, <i>Ragioniere generale dello Stato</i>	Pag. 3, 8, 9 e <i>passim</i>
STELLUTI (<i>Sin.-Dem.-L'Ulivo</i>)	7		
DONDEYNAZ (<i>Misto</i>)	9, 14		
AGOSTINI (<i>PPI</i>)	10		
DUILIO (<i>Pop. Dem.-l'Ulivo</i>)	11, 16		
MACONI (<i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i>)	15		
MANFROI (<i>Lega Nord-per la Padania in- dip.</i>)	16		

Interviene il Ragioniere generale dello Stato, dottor Andrea Monorchio, accompagnato dal dottor Francesco Massicci, dirigente generale.

I lavori hanno inizio alle ore 8,35.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, seguendo la prassi dei lavori di questa Commissione di controllo, delle audizioni sarà redatto, unitamente al resoconto sommario, anche il resoconto stenografico.

Propongo poi l'attivazione dell'impianto audiovisivo interno, su cui ho acquisito il preventivo assenso presidenziale.

Non facendosi osservazioni si attiva l'impianto.

Audizione del Ragioniere generale dello Stato, dottor Andrea Monorchio

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.

È in programma oggi l'audizione del Ragioniere generale dello Stato, dottor Andrea Monorchio, che si può considerare uno dei «padri tecnici» della riforma pensionistica dal momento che tanti documenti elaborati dalla Ragioneria generale hanno costituito le fonti di ispirazione tecnica della riforma. Inoltre, sempre dalla Ragioneria provengono tutti i modelli previsionali utilizzati nelle varie sedi per studiare le proiezioni e gli effetti, anche a lungo termine, che la riforma è destinata a produrre.

Pertanto, cedo subito la parola al dottor Monorchio, da cui ci attendiamo indicazioni importanti per la riflessione che abbiamo avviato, nel momento in cui il dibattito sulla compatibilità macroeconomica del sistema previdenziale è al centro dell'attenzione politica.

MONORCHIO. Signor Presidente, per noi è sempre un onore essere ascoltati in Parlamento, ed io manifesto a lei e ai membri della Commissione la mia gratitudine per questo invito.

Ho predisposto una breve nota riassuntiva relativamente ad alcune questioni previdenziali, che consegno alla Commissione e che do per letta, volendo soffermarmi un po' più diffusamente su altri temi sempre attinenti al sistema pensionistico. Abbiamo ritenuto di portare qui in Commissione un lavoro fatto dalla Ragioneria generale dello Stato sull'evoluzione demografica della popolazione in Italia, con tre monografie relative all'impatto che questa ha sui sistemi pensionistico, sanita-

rio e scolastico. Inoltre, è a disposizione un ulteriore aggiornamento in merito all'evoluzione di base della popolazione, che viene confrontato con un altro studio compiuto, per un arco temporale più breve, dall'ISTAT. Tutto questo materiale è stato consegnato alla Commissione.

Ciò premesso, io credo che per affrontare il tema e comprendere esattamente la dimensione della spesa pensionistica occorra partire da quella che è la spesa pubblica nel nostro paese. Contrariamente a quanto sovente si legge o a quanto comunemente si crede, il nostro paese ha la spesa pubblica primaria più bassa di tutti i paesi industrializzati, la più bassa d'Europa, intendendo per spesa pubblica primaria la spesa al netto degli interessi.

Se consideriamo il rapporto fra la spesa primaria e il prodotto interno lordo, vediamo che in Francia esso si colloca al 50,7 per cento, in Germania al 46,3 per cento, nei paesi dell'Unione europea dell'area OCSE al 45,1 per cento e in Italia al 41,5 per cento. Siamo, quindi, 10 punti distanti dalla Francia, 5 dalla grande Germania e 4 dalla media degli altri paesi.

Qualcuno ha osservato che il rapporto tra la spesa primaria e il prodotto interno lordo non era significativo per esprimere la spesa di un paese e che era opportuno esprimere un rapporto in termini di potere di acquisto. È stata quindi costruita su un asse cartesiano una curva di regressione e su di essa sono stati posizionati vari paesi in termini di potere di acquisto; ebbene, anche in questa seconda esercitazione, la condizione del nostro paese risulta la peggiore fra tutti i grandi paesi dell'area OCSE, in particolare, fra quelli europei.

Ora, di questo 41,5 per cento della spesa primaria, il 15 per cento circa è destinato alla spesa pensionistica; pertanto, mentre la spesa primaria complessiva è la più bassa, quella per il sistema pensionistico è la più alta. La spesa pensionistica si colloca nel più vasto comparto della spesa sociale; quest'ultima, in rapporto al prodotto interno lordo, è pari nel nostro paese a circa il 25 per cento e di questo 25 per cento il 61 per cento è impegnato dalla spesa relativa alle funzioni di «vecchiaia-superstiti» (negli altri paesi questo rapporto è di gran lunga inferiore). Credo che questi rapporti debbano far meditare, anche per gli squilibri che si creano tra le varie funzioni.

Di certo, la spesa pensionistica è stata valutata in maniera non corretta in sede OCSE; questa infatti, in base ad alcune proiezioni - ha stimato che la spesa pensionistica italiana nel lungo termine potesse raggiungere il 20 per cento del prodotto interno lordo. Questo dato, senza alcuna analisi critica, è stato poi riportato - se non ricordo male - nella pubblicazione dell'Istituto monetario europeo; però, anche se non arriviamo al 20 per cento, siamo ad un limite che, tendenzialmente, è di oltre il 16 per cento, che sta a indicare comunque una spesa elevatissima.

Si tenga inoltre presente che questo nostro rapporto tra spesa pensionistica e PIL è il più alto di tutti i paesi europei, i quali, nonostante abbiano un rapporto inferiore al nostro, stanno tuttavia rivedendo l'assetto complessivo del sistema pensionistico. Quando fu varata la «riforma

ma Dini», che intendeva porre rimedio all'andamento dilagante della spesa pensionistica, noi abbiamo creduto che questa riforma potesse essere effettivamente risolutiva. In sostanza, essa si è basata su quattro cardini fondamentali: 1) la parificazione del sistema pubblico a quello privato: i privilegi dell'area pubblica vengono eliminati e tutto il sistema dei dipendenti pubblici viene parificato a quello dei privati; 2) l'abolizione della pensione di anzianità; 3) il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo; 4) l'avvio della previdenza complementare.

Noi, come gli onorevoli senatori e deputati sanno, abbiamo nel nostro sistema due peculiarità che ci distinguono dagli altri: una è costituita dall'istituto della pensione di anzianità, l'altra è rappresentata dal trattamento di fine rapporto. Si tratta di istituti che non sono conosciuti negli altri ordinamenti, soltanto in Germania c'è qualcosa di simile al nostro Tfr.

Ebbene, la presenza del trattamento di fine rapporto ha impedito in passato e tuttora impedisce l'avvio di una previdenza complementare adeguata. La generosità del trattamento obbligatorio rende poco conveniente per il lavoratore aderire ad una forma di previdenza complementare.

Ma la presenza di un sistema di intermediari finanziari, solo di recente riformato, e quindi la possibilità di un investimento diversificato farà, forse, in futuro decollare la previdenza complementare.

Nella riforma Dini c'è un aspetto che riguarda le pensioni di anzianità che va messo in evidenza: si può andare in pensione, prescindendo dal limite di età, con 40 anni di contributi versati. Questo, signor Presidente, non è, chiaramente, un elemento di razionalità nella riforma. Le porto un esempio personale: quest'anno compio 40 anni al servizio dello Stato, senza calcolare il riscatto dei contributi relativi al conseguimento della laurea o altro perchè ho iniziato a lavorare a 18 anni; se andassi in pensione ora, sulla base della mia attuale probabilità di vita, la mia pensione di Ragioniere generale dello Stato - pensione che peraltro, signor Presidente, è molto modesta - secondo i calcoli dei miei uffici, sarebbe di 4 milioni e 660 mila lire. Questa pensione però, nonostante il suo ammontare piuttosto modesto, mi dovrebbe essere corrisposta, secondo le probabilità di vita attuali, almeno per 23 anni perchè alla mia età le probabilità di vita salgono ad 80 anni.

Un bambino nato oggi ha probabilità di vivere fino a 73 anni, una bambina fino a 83 e, chiaramente, la probabilità di vita aumenta con l'aumentare dell'età; per una persona come me vicina ai 58 anni la probabilità di vita si sposta a 80 anni. Quindi, ripeto, nonostante l'ammontare modesto di questa pensione, essa mi dovrebbe essere corrisposta per un lungo periodo; se dovessi morire la pensione di reversibilità di mia moglie sarebbe di circa 2.300.000 (signor Presidente, lo Stato non è generoso con i suoi servitori. Tenga presente che sono ai vertici dello Stato da oltre 15 anni: prima come direttore generale, poi come Ragioniere generale dello Stato). Credo, in sostanza, che debba essere superata questa misura dei 40 anni di contribuzione.

Il sistema che ho cercato di disegnare succintamente va poi rivisto alla luce delle tendenze demografiche.

La Ragioneria generale dello Stato non si occupa di demografia, tuttavia se ne deve interessare nella misura in cui questa può avere attinenza con i conti pubblici, così come non si occupa di immigrazione, ma se ne deve interessare nei limiti in cui essa può influire sui conti dello Stato. Una volta mentre parlavo di immigrazione qualcuno mi ha detto che dovevo pensare a fare i conti; in realtà, io pensavo proprio a quello.

Da un esame dell'andamento demografico del nostro paese risulta che tra il 1994 e il 2044, cioè nell'arco dei cinquant'anni da noi studiato in questa proiezione demografica, la popolazione italiana passerà da 57.100.000 abitanti a 44.000.000 di abitanti, vale a dire diminuirà del 23 per cento al netto dei flussi di immigrazione. Contemporaneamente avremo una crescita del numero degli anziani - per anziani intendo gli ultrasessantacinquenni - del 175-177 per cento circa. La popolazione giovanile diminuirà invece del 23 per cento circa, il numero degli ultraottantenni crescerà dal 4 all'11 per cento. Per un bambino che nasce oggi - ad esempio per la mia nipotina Fernanda che ha tre anni e mezzo - lo scenario nel 2044, dopo questa ecatombe demografica, sarà profondamente mutato. Questa evoluzione demografica oggi è segnata irrimediabilmente; anche se improvvisamente gli italiani diventassero più prolifici le prospettive per almeno 25 anni non cambierebbero.

Questi numeri hanno un impatto sui conti della previdenza, su quelli della sanità, sul sistema globale, ma hanno anche un impatto sulla crescita economica.

Se immaginiamo poi un flusso netto di immigrazione di circa 50.000 unità all'anno, nel 2044 potremmo avere una popolazione di circa 52.000.000 di abitanti, ma con 8.000.000 di immigrati e con tutti i problemi che ciò può creare in un paese che non è mai stato un paese coloniale e nel quale il problema dell'immigrazione è molto sentito.

Signor Presidente, credo che la riforma Dini abbia realizzato una grande trasformazione nell'assetto pensionistico del nostro paese, ma nel breve periodo essa non potrà fornire alcun apporto significativo al miglioramento dei conti pubblici e il sistema continuerà a degradare.

Abbiamo compiuto un enorme passo in avanti con il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo. Quest'ultimo realizza infatti la condizione ideale di equilibrio di un sistema previdenziale in quanto ciascun lavoratore accumula nella fase attiva della propria vita i contributi versati, percependoli alla fine della sua attività lavorativa, ovviamente capitalizzati.

Il sistema retributivo che vigeva in passato non realizzava invece questa condizione. Era un sistema in cui la pensione si commisurava alla media delle retribuzioni percepite. Nel sistema pubblico esisteva inoltre il privilegio dell'ultima retribuzione poi esteso a cinque anni ed infine a dieci anni. Questo non è più concepibile: si pensi che il sistema retributivo ha consentito che in alcuni casi il trattamento pensionistico corrisposto dal sistema obbligatorio affiancato al TFR, non capitalizzato ma trasformato in rendita vitalizia, fosse quasi corrispondente al trattamento economico in attività.

Credo, ad esempio, che la questione del Tfr debba essere rivista anche perchè esiste una diversità tra l'area pubblica e l'area privata. Riguardo al trattamento di fine rapporto, il 7,41 per cento che le aziende versano, viene appunto versato e pagato dalle aziende. Nell'area pubblica gran parte di questo versamento è a carico del dipendente. Ciò costituisce già una grossa differenza.

Attualmente il trattamento di fine rapporto non è generoso nei confronti del lavoratore, infatti con un tasso di inflazione del 6 per cento il trattamento riceve una rendita pari a zero.

Perchè questo? Perchè secondo il codice civile sul trattamento di fine rapporto si paga l'1,5 per cento fisso, più i due terzi del tasso di inflazione. Considerando un'inflazione del 6 per cento il tasso reale diventa pari allo zero. Oggi inizia ad esservi un rendimento positivo, favorevole, giacchè il tasso di inflazione è del 2,5 per cento e quindi il tasso di rendimento dovrebbe aggirarsi intorno al 3,70 per cento, qualcosa in più del tasso di inflazione.

Ritengo inoltre che sarebbe forse necessario accorciare in breve i tempi della riforma Dini sia in termini di parificazione dei dipendenti pubblici a quelli privati sia in termini di un esame approfondito della questione dell'anzianità. Vediamo oggi che i limiti di anzianità sono stati elevati a 60 e a 65 anni con una certa progressione temporale, e l'allungamento della vita media sia degli uomini sia delle donne probabilmente costringerà ad allungare ulteriormente la permanenza dei soggetti nell'attività lavorativa.

Signor Presidente, ho cercato di fornire alcune indicazioni in aggiunta a quelle contenute nella nota scritta e sono pronto a rispondere ai quesiti che gli onorevoli commissari vorranno porre, tenendo presente però che non sono esperto dei dettagli del sistema, ma ne conosco soltanto le grandi linee, che ho cercato di esporre.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ragioniere generale dello Stato per la sua esposizione assai puntuale ed invito i colleghi a porre le loro domande.

STELLUTI. Ringrazio anzitutto il professor Monorchio per la sua disponibilità e per l'esposizione essenziale e chiara. La prima domanda che desidero fare concerne la sua insistenza sulla questione del Tfr. In un certo qual modo mi sfugge la logica che tende ad collocare il Tfr all'interno del sistema previdenziale. La mia è forse una deformazione di tipo industrialista, tuttavia il Tfr altro non è che una retribuzione differita nel tempo e come tale è da ascrivere all'interno del capitolo relativo al costo del lavoro più che a quello della contribuzione o comunque del sistema previdenziale. Tant'è vero che con le dinamiche oggi presenti all'interno del mercato del lavoro il Tfr viene liquidato ad ogni cambio di attività professionale. Comprendo che questa potrebbe essere una risorsa da destinare all'interno del sistema previdenziale integrativo, tant'è vero che era stata formulata una proposta nel senso che un terzo del Tfr, insieme ad un terzo dei contributi versati da parte del dipendente e ad un terzo dei contributi versati da parte dell'impresa, potesse con-

fluire in questa voce. Tuttavia poichè, a mio parere, anche a livello comunitario è stata fatta forse un po' di confusione sui conti, non vorrei che il Tfr venisse considerato un obbligo previdenziale. Mi sembra che la filosofia del trattamento di fine rapporto, a parte le ragioni alla base della sua origine, sia completamente diversa. Capisco l'interesse per la risorsa a disposizione ma non capisco come mai il Tfr venga collocato all'interno dei costi previdenziali.

La seconda questione concerne il pubblico impiego. Come è stato affermato ieri sera nel corso di altra audizione, uno dei più rilevanti problemi di carattere previdenziale è determinato dallo *stock* di pensionati accumulatosi nel corso degli anni, *stock* che potrà andare ad esaurimento semplicemente per ragioni naturali, biologiche. Lo *stock* di pensionati del pubblico impiego spesso sfugge alle quantificazioni che vengono fatte; in altre parole gran parte dei ragionamenti si basano sul sistema previdenziale Inps. All'interno della riforma Dini era previsto un ragionamento teso ad evidenziare la spesa previdenziale per il pubblico impiego, in particolare contributi e prestazioni. Al riguardo a che punto siamo? Mi sono sfuggiti alcuni passaggi e quindi non vorrei che le mie conoscenze al riguardo fossero carenti, anche se ho l'impressione che la questione relativa alla pubblica amministrazione sfugga costantemente a qualsiasi controllo.

In terzo luogo, lei ha insistito particolarmente sul superamento dei quarant'anni di contributi ed anche dei limiti della pensione di vecchiaia. Questo problema a mio avviso andrebbe affrontato tenendo conto degli ingressi nel mercato del lavoro, ovvero andrebbe temperato con i problemi a questo relativi, sapendo che coloro che si affacciano oggi ad esso, difficilmente potranno raggiungere gli attuali livelli di pensione di anzianità prima di aver raggiunto l'età per quella di vecchiaia.

Ritengo che tale elemento debba essere introdotto nelle proiezioni temporali, mentre ho la sensazione che venga sostanzialmente sottaciuto. Non so se si tratta di mie impressioni o se invece esista un ragionamento di merito su questo aspetto.

MONORCHIO. Tutte le statistiche, sia dell'Ocse sia comunitarie, inquadrano il trattamento di fine rapporto nell'area previdenziale. La qualificazione previdenziale è confermata anche dall'abbinamento allo sviluppo delle forme di previdenza complementare. Quest'ultima è essenziale in un sistema economico giacchè è quella che realizza ad esempio la condizione finanziaria di una borsa stabile. Negli Stati Uniti, ove vi sono soprattutto forme di previdenza complementare non esistendo una previdenza obbligatoria e dove i fondi pensione amministrano migliaia di miliardi di dollari, abbiamo una borsa molto stabile, un mercato obbligazionario importante ed il rendimento garantito ai lavoratori che fanno parte dei fondi pensione è anche elevato.

Il mio ragionamento è il seguente. Se per ipotesi il sistema obbligatorio garantisce a fine attività lavorativa un rendimento del 50 per cento e il rendimento in vitalizio anzichè in capitale di un trattamento di fine rapporto dà il 35 per cento, alla fine della attività lavorativa, quando più si ha necessità di avere risorse, si potrà beneficiare dell'85, del 90 per

cento di quella che era la retribuzione in attività; quindi si potrà godere di una tutela veramente complessiva. Ecco il motivo per cui ho insistito sul trattamento di fine rapporto come elemento da inquadrare nell'area previdenziale.

Per quanto concerne il pubblico impiego lei ha perfettamente ragione: fino alla riforma Dini non si evidenziava alcunchè. Sul piano contributivo soltanto il bilancio dello Stato dava conto ogni anno di quello che si pagava per le pensioni; non veniva effettuata la trattenuta perchè diventava una partita di giro. Con la legge n. 335 del 1995 si è stabilito che le pensioni vengono corrisposte dall'INPDAP, istituto previdenziale che ha conglomerato le varie previdenze pubbliche, per cui oggi lo Stato versa i contributi all'INPDAP e versa anche l'integrazione che tale ente paga ogni anno ai dipendenti pubblici. La citata legge n. 335 ha previsto che ciascun dipendente abbia un conto previdenziale; in qualsiasi momento, di qualsiasi dipendente si potrà conoscere la situazione contributiva. Era questa una gravissima lacuna del sistema pubblico: non avere un conto delle risorse e degli impieghi per poter evidenziare gli squilibri che nell'area pubblica si realizzavano. Ciò ha forse in passato incentivato le agevolazioni di cui il sistema pubblico ha beneficiato; le pensioni *baby* si sono realizzate con 14 anni di servizio per le donne, più 5 anni che venivano regalati nel caso di figli con età inferiore ai 5 anni realizzando così la condizione di 19 anni 6 mesi e 1 giorno.

DONDEYNAZ. Si trattava di 10 anni più 4.

MONORCHIO In passato, quindi, vi sono state situazioni di privilegio molto accentuate.

Quanto al superamento dei 40 anni, ho la convinzione che il calcolo attuariale tenga conto delle probabilità di vita. Pertanto, se una persona di 57 anni ha realizzato 40 anni di contribuzione, chiaramente il pagamento della sua pensione avverrà per un numero di anni molto più elevato rispetto a quello previsto dal calcolo attuariale; quindi, quanto meno bisognerebbe aspettare i 65 anni di età perchè questa pensione potesse cominciare a decorrere. Ecco perchè ho insistito su questo aspetto, perchè matematicamente il calcolo attuariale mi dice che - ho fatto l'esempio mio in modo tale da non urtare la suscettibilità di alcuno - il mio conto previdenziale porrebbe lo Stato in rosso nei miei confronti. Quindi, si dovrebbe arrivare alla data stabilita per la pensione di vecchiaia.

Quanto poi al problema dell'ingresso nel mercato del lavoro, è forse un tema scarsamente indagato non solo nel nostro paese ma anche nell'intera area europea. Ho sentito spesso dire che la disoccupazione nasce da una meccanizzazione spinta, da una robotizzazione di tutti i sistemi; ebbene, gli Stati Uniti, che hanno un sistema avanzatissimo sia dal punto di vista della meccanizzazione che da quello della robotizzazione e della informatizzazione, registrano una percentuale di disoccupazione del 5-5,4 per cento, situazione che gli economisti definiscono di piena occupazione perchè si tratterebbe soltanto della disoccupazione cosiddetta frizionale. I motivi della disoccupazione - a mio avviso -

vanno ricercati in altre situazioni che valgono per l'Italia, ma anche per l'intera Europa perchè il 12 per cento di disoccupazione che il nostro paese conosce, lo conoscono anche la Francia e la Germania (le differenze in termini percentuali sono infatti molto modeste), per non parlare poi della Spagna il cui tasso di disoccupazione è del 22 per cento. Quindi, la permanenza in attività di una persona che ha raggiunto 40 anni di contributi, ma non l'età di vecchiaia non credo sia un elemento così determinante da influire sul mercato del lavoro.

AGOSTINI. Vorrei rivolgere una sola domanda al Ragioniere generale dello Stato, che ringrazio sentitamente per l'esposizione chiara e per le notizie che ci ha fornito.

A proposito della «riforma Dini», l'aspetto che più mi ha colpito è stato quello della parificazione, che peraltro credo sia un po' alla base della riforma generale del sistema che il Parlamento si accinge ad affrontare. Ebbene, i costi e i tempi di tale operazione siamo in grado di individuarli fin d'ora o dobbiamo attendere ancora qualche momento?

MONORCHIO. Io credo, senatore Agostini, che sia stato giusto parificare i dipendenti pubblici a quelli privati, soltanto che la parificazione è diluita nel tempo, così come peraltro avviene nella «riforma Dini» per tutto ciò che è importante.

Se mi consente, senatore, approfitto della benevolenza della Commissione per una breve digressione. Io ho partecipato, insieme al collega Massicci, a tutta la trattativa sulla riforma pensionistica e ricordo che, nella fase finale entrammo a Palazzo Chigi venerdì sera e ne uscimmo lunedì mattina verso le dieci, una volta firmato l'accordo. Non vi nascondo che avevo in fondo all'animo un sentimento di insoddisfazione per come questa vicenda, che ci era costata tanta fatica, si era conclusa. Salito in auto, nel corso del breve tragitto che passa da Palazzo Chigi a via XX Settembre, ho riflettuto su quanto era stato fatto e ho tratto la conclusione che la riforma doveva essere giudicata positivamente per quei quattro punti che ho enunciato all'inizio di questa audizione e un particolare pensiero andò proprio alla parificazione pubblico-privato. Infatti, è vero che il sistema pubblico ha beneficiato di molti privilegi, però questi privilegi sono stati fatti pesare e valere in tanti altri campi, ad esempio, nel settore della retribuzione del dipendente pubblico. La illicenziabilità del dipendente pubblico è stata un motivo di schiacciamento del pubblico nel trattamento retributivo e così via per tutta un'altra serie di questioni. Pertanto, pensavo che questa parificazione fosse veramente importante, così come importante mi sembrava e mi sembra il fatto – cui accennava poco fa l'onorevole Stelluti – che non avevamo un conto previdenziale pubblico che lasciasse vedere, con trasparenza e chiarezza, quali erano i contributi che il sistema pubblico ricavava dai dipendenti pubblici e quali erano i trattamenti di pensione che il sistema pagava. Ora, la riforma Dini ha posto rimedio a questa situazione.

L'unica cosa che, allora come adesso, posso lamentare è proprio la diluizione nel tempo; la «riforma Dini», infatti, dovrebbe andare

a regime, nelle ultime sue norme, nel 2043 e quindi convergo con quello che lei dice, senatore Agostini.

DUILIO. Vorrei fare rapidamente tre osservazioni. La prima riguarda il discorso dell'andare in pensione dopo 40 anni di contribuzione. Personalmente sono abbastanza d'accordo con quanto lei dice, dottor Monorchio, anche se per ragioni forse diverse dalle sue. Infatti, ritengo che il discorso della pensione debba essere legato ad un cambiamento anche culturale, nel senso che la tripartizione età di studio, età di lavoro ed età di pensione dovrebbe essere superata e la riforma Dini questo discorso un po' lo recepisce. Bisogna pensare piuttosto a meccanismi di incentivazione e di disincentivazione perchè c'è qualcuno che, dopo 40 anni di contribuzione, oltre che ad essere giovane, come il dottor Monorchio, si sente in forze per continuare a lavorare, produrre e contribuire e c'è qualcuno invece che magari pensa sia il caso di «staccare».

Registro peraltro che in altri contesti, laddove l'allungamento del requisito d'accesso all'età pensionabile è spostato in avanti, non è che si siano risolti tutti i problemi dal momento che soprattutto la disoccupazione tra le persone in età non più giovane – penso in particolare alla Germania – mi risulta che sia un fenomeno sociale di significativa portata e di risvolti economici altrettanto significativi; cioè si paga in altro modo un costo che viene sottratto a quello che è invece il costo previdenziale.

A questo proposito, vorrei fare una prima domanda. Qui tutti ci dicono – anche lei lo ha affermato in apertura del suo intervento – che, in fondo, il livello complessivo di spesa in rapporto al nostro prodotto interno lordo è basso e che c'è invece un problema di redistribuzione all'interno della spesa sociale in quanto si tratta di una spesa eccessivamente pensionistica. Da ciò si deduce, ovviamente, che da un punto di vista macroeconomico e di spesa complessiva, va bene così.

Dal momento però che nel nostro paese si è creato un clima di attesa quasi messianico intorno alla riforma dello Stato sociale e poichè soprattutto il ministro Ciampi fa attendere risultati tangibili in termini di *cash* già nell'anno in corso, vorrei comprendere come sia possibile mantenere lo stesso livello di spesa – mettendo mano comunque a riforme strutturali che la redistribuiscano all'interno – e, nello stesso tempo realizzare, da questo versante, risparmi significativi in grado di contribuire all'aggiustamento dei nostri conti pubblici. Immagino che in prospettiva vi possa essere una fase di transizione in cui gli effetti di una modifica strutturale che sposti all'interno del sistema i livelli di spesa, i quali da un punto di vista temporale non sono identici per cui ciò che si guadagna da una parte non lo si spende immediatamente dall'altra, produrranno un effetto netto positivo. Non capisco però se questo è l'intento e se quindi i risparmi sostanzialmente derivino da questa presunzione.

Altra questione, della quale abbiamo già discusso, è quella dell'evasione contributiva che si aggiunge al problema fiscale.

A mio parere tale questione, se affrontata dal Ragioniere generale dello Stato, appare meno demagogica. In questo paese infatti se ne è parlato troppo e soprattutto in modo demagogico, tant'è che da trent'an-

ni se ne discute ma nulla è stato risolto. Il dibattito che portiamo avanti in materia di equilibrio, evidentemente, è tutto interno ad un sistema in cui ragioniamo su ciò che esiste, su ciò che non sfugge; ma bisogna porsi anche il problema di ciò che sfugge. In definitiva, vorrei sapere se esiste una qualche stima in ordine all'evasione contributiva e se la questione è stata oggetto di riflessioni.

Altro punto da considerare è l'assenza nelle nostre discussioni, sia stamattina che ieri sera, di un argomento molto presente invece nel dibattito nazionale di questi anni e caricato di significati anche simbolici, direi addirittura palingenetici: le pensioni di invalidità.

In questo paese ad un certo punto sembrava che tutti i disastri previdenziali derivassero dalle pensioni di invalidità. Abbiamo commentato in tutti i modi possibili e immaginabili tale problematica. Vorrei sapere quindi se si è riflettuto sulle pensioni d'invalidità, sia in relazione al *quantum*, sia in relazione al problema – che il presidente dell'INPS solleva spesso, non so bene con quale intenzione o forse lo so – relativo alla pluralità degli enti erogatori di tali pensioni, il che comporterebbe anche difficoltà ulteriori nella gestione delle stesse, per evitare che possano danneggiare ulteriormente i conti pubblici.

MONORCHIO. Onorevole Duilio, per quanto riguarda la questione dei quarant'anni di contribuzione essa è gestibile se applichiamo un criterio attuariale. Se si applica una correzione attuariale al calcolo della pensione, è possibile andare in pensione con 40 anni di contribuzione.

Quando si svolse la discussione con i sindacati venne subito in evidenza il problema rappresentato dai lavoratori con 40 anni di contributi versati ma con un'età inferiore a quella prevista per l'erogazione della pensione di vecchiaia; i sindacati però rifiutarono di discutere il problema perchè per loro diventava estremamente difficile spiegare ai lavoratori che dopo 40 anni di contribuzione non si poteva andare in pensione o si subiva comunque una penalizzazione di tipo attuariale nel calcolo pensionistico giacchè tutti i calcoli delle pensioni vengono fatti in base alla sopravvivenza del soggetto.

Quindi la flessibilità del pensionamento con 40 anni di contribuzione è un obiettivo assolutamente perseguibile. Ripeto, attraverso una rettifica attuariale è possibile arrivare a 40 anni di contributi versati senza con ciò provocare squilibrare il sistema.

Per quanto riguarda il problema da lei accennato, cioè che la spesa sociale in Italia è grosso modo allineata a quella degli altri paesi europei, ma che al suo interno esiste una differenziazione dovuta alla prevalenza della spesa pensionistica, esso va inserito in un contesto che vede tutti i paesi europei operare riforme dello Stato sociale in quanto ormai la spesa ad esso legata è ritenuta molto elevata rispetto alle potenzialità finanziarie di un paese. Si richiede quindi una partecipazione più intensa del lavoratore alla spesa previdenziale futura attraverso i fondi complementari; è stato anche questo il motivo che mi ha spinto a sottolineare la questione del trattamento di fine rapporto.

Quanto al problema dell'evasione contributiva, credo che essa esista senz'altro. Del resto abbiamo un'evasione fiscale molto elevata; se

mi consente un riferimento personale, onorevole Duilio, lo scorso anno presentai un libro collettaneo intitolato «La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992», nel quale è contenuto un saggio dei professori Alesina, che è stato docente anche all'università di Yale, e Marè, nel quale i due studiosi stimano l'evasione in Italia in 250.000 miliardi di base contributiva. Sui giornali spesso le notizie vengono riportate in maniera tale che la gente immagina che vi siano 250.000 miliardi di imposte evase; quindi, se così fosse immagini lei quale sarebbe il pil italiano. Questo dato, peraltro, risulta confermato da ricerche realizzate da altri studiosi con metodi diversi e il fatto di pervenire a un risultato pressochè identico induce a ritenere che questa stima sia attendibile.

Vi è un'evasione contributiva che, ovviamente, si colloca a livelli di gran lunga inferiori rispetto a quella fiscale. Però debbo anche dirle che osservando in chiave storica i conti dell'Inps di questi ultimi anni, abbiamo potuto notare un incremento decisamente notevole dei contributi versati. Ciò è accaduto innanzitutto perchè l'Ente si è dotato di un sistema informatico molto avanzato, e, in secondo luogo, perchè ha beneficiato di una serie di norme che hanno consentito, attraverso vari tipi di controlli incrociati, di mettere a confronto numerosi dati: fiscali, delle imprese, dell'Enel, per cui gran parte di questa evasione contributiva è stata recuperata.

Ovviamente c'è ancora molto da recuperare, ma nel settore contributivo l'INPS ha fatto passi da gigante.

Forse anche questo ha portato a quell'enorme contenzioso contributivo che ammonta a oltre 37.000 miliardi e che ora si va in parte riducendo con il condono anche se alcune partite, ormai, sono del tutto irrecuperabili in quanto, pur comparando come crediti nel bilancio dell'INPS di fatto non lo sono per la loro inesigibilità dovuta ai fallimenti o alla scomparsa degli imprenditori che dovevano pagare. Tutto ciò ridurrà questa consistente massa di crediti a ben poca cosa. Comunque gli ultimi condoni effettuati sono serviti a racimolare quella parte di evasione contributiva fatta emergere dall'INPS attraverso i controlli incrociati.

Altra questione da affrontare è quella delle pensioni di invalidità. In Italia esse sono in parte erogate dal Ministero dell'interno e in parte dall'INPS: il Ministero dell'interno corrisponde le pensioni di invalidità fino a 65 anni, e dopo i 65 anni le trasferisce all'INPS.

Le pensioni di invalidità hanno una lunga storia che trae origine dal carattere sociale che ha sempre animato la nostra legislazione. Del resto soltanto nel 1986 è stata eliminata la norma che prevedeva la concessione dell'invalidità anche in relazione alla situazione socio-economica dei luoghi, il che significava che una artrosi ad Avellino o a Reggio Calabria, dalle mie parti, era considerata invalidità mentre a Milano, Como o Modena non era tale. Questo senza dubbio ha contribuito ad alimentare la spesa sociale che di fatto era arrivata (sommando le cifre contenute nei tre capitoli del Ministero dell'interno) a circa 17.000 miliardi.

Oggi questa spesa comincia a scendere e si aggira sui 14.000 miliardi. Essa si è ridotta anche grazie ad una grande severità nella concessione delle invalidità, pur se a ben vedere il livello di queste pensioni è

veramente modesto. Il contributo che noi cittadini diamo a chi è portatore di *handicap* è assai modesto; è invece più elevato il contributo erogato quando ad esempio la persona non è deambulante o comunque ha una menomazione tale da necessitare di un accompagnatore, come nel caso dei ciechi; in questa situazione l'indennità di accompagnamento si aggira sulle 700.000 lire mensili, laddove negli altri casi la pensione di invalidità è di circa 280.000 lire, quindi estremamente modesta.

Vi è poi il fenomeno delle false invalidità. La Ragioneria generale dello Stato ha messo a disposizione il Corpo degli ispettori di finanza per compiere un'indagine a tappeto sulle false invalidità concesse ed anche sui benefici ad esse collegati. Infatti a volte non vi era la concessione della pensione ma si garantivano una serie di benefici collaterali quali ad esempio il privilegio nell'assunzione del pubblico impiego, il che costituiva una truffa nei confronti di altri soggetti che venivano danneggiati dalla dichiarazione di una invalidità inesistente. Il fenomeno è seguito con grande attenzione dal Ministro del tesoro e le istruzioni che sono state impartite, le visite che vengono compiute per verificare nuovamente la sussistenza dei requisiti di invalidità, fanno sì che oggi tale fenomeno, almeno stando alle risultanze finanziarie, sembra tornato sotto controllo a differenza di quanto accadeva nei primi anni 90.

DONDEYNAZ. Sono perfettamente convinto che l'elemento vero di discussione è proprio quello della gradualità della riforma Dini; tale gradualità è il suo pregio ed il suo difetto: ha consentito di trovare un punto d'incontro fra i soggetti interessati ma allo stesso tempo oggi viene messa in discussione. La domanda che desidero porre è la seguente. Per l'area privata siamo in grado di conoscere in maniera esaustiva ogni elemento delle pensioni; con il monitoraggio che il Ministero porta avanti da alcuni anni, possiamo conoscere altrettanto bene per classi, per età, per quantità, le pensioni del settore pubblico? Si tratta di un dato che non ho trovato da nessuna parte. Nel momento in cui si parla di transizione tutti hanno sottolineato come la conoscenza della situazione in atto sia un elemento essenziale, altrimenti si discute soltanto di aspetti di carattere generale. Vorrei quindi sapere se esiste qualche documento che consenta di approfondire le conoscenze in tal senso.

MONORCHIO. Con la legge n. 335 si è stabilito il principio che le pensioni, ad esempio per quanto riguarda i dipendenti dello Stato, non sono più pagate dal Tesoro bensì dall'INPDAP, istituto previdenziale in cui sono confluite praticamente le pensioni dell'intero settore pubblico. Quest'ultimo ha una consistenza di circa 3.200.000 unità delle quali circa 2.000.000 sono costituite da insegnanti e militari; per il resto da Forze di polizia, personale dei Ministeri, degli enti locali, delle regioni e delle unità sanitarie locali. Stiamo costruendo anche nel settore pubblico un modello, raggranellando i dati. Abbiamo anzitutto e finalmente fatto un conto annuale, che stiamo perfezionando, delle retribuzioni dei dipendenti pubblici. L'ambizione è quella di avere, insieme al conto annuale delle retribuzioni, anche un conto pensionistico. Si tratta di un lavoro difficile, senza contare che la legge n. 335 è giovane, ha solo un

anno e mezzo di vita. Possediamo alcuni dati in maniera esaustiva laddove non disponiamo in termini analitici di altri dati come invece sarebbe necessario per avere un quadro esatto. Ritengo comunque che tra qualche anno potremo disporre della radiografia puntuale del sistema pensionistico pubblico.

MACONI. Poichè mi sembra che il giudizio comune sia che la riforma Dini una volta a regime sarà in grado di garantire l'equilibrio, i problemi riguardano la gestione della fase di transizione. Sono convinto che in quest'ultima vi siano numerosissimi elementi da considerare e che prima di mettere in discussione alcune acquisizioni, quali le pensioni di anzianità e le pensioni di vecchiaia, vi sono altri elementi da prendere in considerazione, anche per una questione di equità che va tenuta in considerazione con un'attenzione almeno pari a quella per le compatibilità economiche.

La prima domanda è la seguente. Poichè uno degli elementi di transizione concerne l'obiettivo dell'omogeneizzazione ed unificazione dei regimi pensionistici, vorrei sapere se si sono quantificate le risorse aggiuntive che la realizzazione di questo obiettivo consentirebbe di ottenere; inoltre vorrei sapere se analogo calcolo sia stato fatto per quanto concerne l'accelerazione, in vari tempi, dell'unificazione tra il regime pubblico e quello privato. Da ultimo vi è la questione dei limiti di età, della pensione di anzianità, che è l'argomento più controverso. Vorrei sapere se sia stata fatta un'ipotesi ed una valutazione dei costi rispetto ad un obiettivo che ipotizzi l'introduzione di un criterio di flessibilità che consenta ad esempio per gli ultimi cinque anni di attività lavorativa di ricorrere al tempo parziale, con la possibilità di cumulare metà pensione e metà stipendio.

MONORCHIO. Poc'anzi è stato sottolineato che nel nostro paese non esiste ancora una cultura del sistema pensionistico. Di fatto sui giornali quando si parla di pensioni si parla di tagli alle pensioni. Ebbene, per nessuno degli aspetti che si può immaginare di toccare nel sistema pensionistico si taglia qualcosa a qualcuno. Eliminare la pensione di anzianità e spostare tutto alla pensione di vecchiaia: non ho sottomano un calcolo di cosa ciò significhi ad esempio nell'area del sistema pensionistico privato, tuttavia si tratta di un vantaggio finanziario importantissimo per le casse pubbliche; non viene tagliato niente a nessuno ma solo eliminato un privilegio che già altri non hanno. Si va in pensione a 65 anni.

Naturalmente vi sono situazioni che vanno valutate attentamente, dei lavori particolarmente usuranti che non possono essere trascinati fino a quell'età, ma nella generalità dei casi la pensione di vecchiaia è la pensione che dovrebbe essere corrisposta, lo ripeto, senza togliere niente a nessuno, senza danneggiare nessuno. Si stabilisce che si va in pensione a 65 anni; se si vuole andare in pensione prima di quest'età secondo un calcolo attuariale la pensione viene ridotta in termini importanti: la convenienza non esiste più e di conseguenza si va in pensione a 65 anni. Già questo realizzerebbe un vantaggio in termini finanziari, vantag-

gio che non so quantificare in questo momento ma che è comunque importante. Disponendo di un modello in cui tutti questi dati e questi elementi sono presenti saremo in grado di compiere qualsiasi esercitazione e di avere rapidamente il calcolo di ciò che si risparmia.

Lei pensi che nel sistema pubblico con la parificazione immediata tra pubblico e privato non solo si risparmia in termini di pensioni, senza togliere niente a nessuno, ma anche in termini di indennità di buona uscita, che sono soldi che escono sempre dalle casse dello Stato. Si tratta di risparmi nell'ordine di migliaia di miliardi, senza - ripeto - togliere nulla a nessuno; si incide soltanto sul fatto che una persona, anziché andare in pensione a 52 o a 56 anni, arriva all'età prevista per la pensione di vecchiaia; si eliminano soltanto dei privilegi. L'aspetto che non viene mai sottolineato è proprio che, nella revisione del sistema, non si taglia e non si toglie niente a nessuno, si realizza soltanto una condizione di normalità. Una persona, rifacendoci a dichiarazioni bibliche del Padre eterno, deve lavorare; vi sono pochi fortunati che non sono costretti a farlo, tutti gli altri debbono lavorare fino a 65 anni.

DUILIO. Mi consenta una battuta. Sono d'accordo con lei in linea di principio, non credo però che coloro che si trovano nella condizione di poter ottenere la pensione di anzianità la pensino allo stesso modo, altrimenti non capisco perchè presentino fiumi di domande per andar via. Voglio dire, cioè, che vi è sotto un discorso di progetti di vita che uno ha fatto di cui non si può non tener conto e questo lo sottolineo perchè è importante quanto lei afferma. Io credo con questo di toccare uno dei nervi scoperti del problema, vale a dire la questione dei cosiddetti diritti acquisiti o, se non li si vuole chiamare diritti, delle aspettative che si sono ingenerate. Al riguardo, sono d'accordo con il discorso di principio che lei fa, in particolare per quanto riguarda il problema del lavoro, però la questione non è così pacifica come lei sostiene.

MANFROI. Mi pare che quella della nostra previdenza sia una storia costellata di errori, alle volte madornali, alcuni dei quali li ha ricordati anche lei, dottor Monorchio. Ad esempio, l'aver calcolato le pensioni con il sistema retributivo anzichè con quello contributivo è stato un errore enorme, almeno dal punto di vista contabile; come pure, è stato un intermezzo poco felice il periodo in cui l'invalidità veniva riconosciuta non in base allo stato di salute del soggetto ma a quello dell'ambiente in cui viveva, e così via dicendo.

Resta comunque il problema dell'invalidità, che è un nodo di fondo perchè il numero delle pensioni di invalidità in rapporto al numero totale delle pensioni in Italia è sicuramente esagerato e quindi in questo campo, secondo me, occorre intervenire. Ora, lei dice che sono state fatte delle indagini a tappeto, non so quali esiti abbiano avuto e se è sperabile che abbiano un qualche risultato concreto, perchè - a mio modo di vedere - l'innalzamento dell'età pensionabile inciderà sicuramente anche sulle pensioni di invalidità, nel senso che si cercherà di aggirare l'ostacolo ricorrendo sempre di più all'invalidità. Del resto, ad una certa età, le condizioni di salute di un individuo sono quelle che sono e quin-

di ritengo che, tutto sommato, l'effetto economico derivante dall'innalzamento dell'età pensionabile si ridurrà a ben poca cosa.

In ogni caso – ed è questa la domanda che volevo rivolgerle – l'innalzamento dell'età pensionabile deve sicuramente tener conto anche delle singole professioni. Non è pensabile, infatti, che per un lavoratore che fa un lavoro usurante o comunque pesante sia previsto lo stesso limite di età fissato per un impiegato dello Stato o in ogni caso per un lavoratore che svolge un'attività non pesante. Del resto, la legge n. 335 del 1995 già prevede che si faccia una distinzione tra lavori usuranti e non e che ai primi si applichi un trattamento più favorevole; tuttavia, a questo riguardo finora non è stato fatto nulla. Ebbene, io credo che qualcosa bisogna cominciare a fare, quanto meno distinguere – se non vogliamo parlare di lavori usuranti – tra lavori pesanti e lavori non pesanti.

MONORCHIO. Il capitolo delle pensioni di invalidità, senatore Manfroi, si è rivelato effettivamente molto pesante per le casse dello Stato. La commissione di indagine incaricata di verificare il fenomeno, cui la Ragioneria ha concorso in maniera preponderante, ha consegnato al Ministro della funzione pubblica un rapporto che è stato poi presentato anche in Parlamento. L'indagine è stata fatta a tappeto su tutta Italia e su tutte le amministrazioni, anche se ovviamente non sono stati controllati tutti gli uffici ma è stato scelto dall'ISTAT un campione con una metodologia scientifica. Abbiamo programmato un piano di verifiche che terminerà nell'aprile 1998 che interesserà il 20 per cento delle pensioni di invalidità. Sulla base delle prime verifiche effettuate abbiamo accertato che il 20 per cento di tali pensioni non avevano i requisiti richiesti dalla legge per ottenere la pensione. Questa attività di controllo, che è seguita personalmente dal Ministro del tesoro si affianca a quella già svolta in via continuativa dalla Direzione generale delle pensioni di guerra, attraverso le commissioni mediche che ogni giorno fanno visite per accertare la sussistenza dei requisiti previsti per le pensioni di invalidità.

Si tratta di un fenomeno che effettivamente ha avuto dimensioni veramente abnormi, ma che adesso – come dicevo prima – si sta riconducendo in termini di normalità, soprattutto perchè le commissioni sono estremamente severe nel verificare i requisiti che la legge impone perchè venga riconosciuta la pensione di invalidità.

Forse, senatore Manfroi, il nostro sistema presenta ancora una lacuna per quanto riguarda il limite di reddito, cioè la concessione di invalidità in presenza di minimi di reddito, ma è un profilo del tutto secondario rispetto alla sussistenza propria dei requisiti. Quello che le posso dire – per quanto mi è noto – è che le pensioni di invalidità sono sottoposte a controllo; noi immaginiamo quest'anno di poter ricavare, rispetto al passato, un risparmio di spesa di circa 300 miliardi. Se lei ricorda, nella relazione tecnica di accompagnamento al provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1997 era previsto – se non ricordo male – un risparmio dell'ordine di grandezza di un centinaio di miliardi, che si aggiungeva a quelli già ottenuti con precedenti leggi. Di fatto, nel setto-

re delle pensioni di invalidità, abbiamo conseguito risparmi annui dell'ordine di 700-800 miliardi.

PRESIDENTE. Consentia, anche a me, dottor Monorchio, di chiederle qualche chiarimento. Premetto che non siamo pratici di modelli di previsione e siamo anzi sorpresi nello scoprire che ne esistono diversi che danno, talvolta, risultati diametralmente opposti.

Per quanto riguarda il modello Ocse, del quale oggi lei ha fatto giustizia, se ne parla anche nel testo redatto dal Nucleo di valutazione della riforma pensionistica, per cui in ordine ad esso non abbiamo grossi problemi.

Abbiamo poi lo scenario demografico del modello ISTAT che prevede, alla fine del cinquantennio, una differenza non irrilevante in ordine al rapporto Pil/spesa pensionistica. Mi pare, infatti, che per l'ISTAT esso è pari allo 0,3 per cento, mentre nel vostro modello è circa dell'1 per cento. Volevo chiederle - visto che in questa materia lei è maestro - di spiegare a noi, che non siamo dei tecnici, come dovremo orientarci nella scelta del modello quando redigeremo il documento conclusivo.

La seconda questione riguarda il calcolo della spesa pensionistica nel quale non vengono considerati - giustamente - nè i contributi volti al finanziamento della previdenza complementare nè le pensioni di invalidità civile erogate dal Ministero dell'interno. Esiste però la necessità di disporre di questi dati sia perchè tutte queste prestazioni concorrono parimenti alla copertura complessiva del soggetto assicurato, sia perchè tale conoscenza è rilevante ai fini della comparazione.

Vi sono ordinamenti, come ad esempio quello del Regno Unito, dove nell'ambito della spesa pensionistica globale viene calcolata anche la pensione complementare giacchè in detti ordinamenti è prevista la possibilità di opzione.

Esiste poi il problema legato al carattere alternativo della pensione erogata dal Ministero dell'interno rispetto a quella dell'INPS: con la riforma del 1984 vi è stato uno spostamento, quasi biblico, di questuanti di pensioni di invalidità INPS verso la pensione erogata dal Ministero.

Infine, altro problema emerso nel dibattito e che riguarda tutte le prestazioni previdenziali è la funzione effettiva che tali prestazioni hanno assunto nel nostro paese.

La pensione di invalidità che a Reggio Calabria veniva concessa con grande facilità, e con minore larghezza a Milano - come lei ricordava -, la dice lunga sulla situazione esistente in Italia: per soccorrere una situazione di disoccupazione diffusa, in alcune zone la pensione di invalidità è diventata «sostituto di una prestazione di disoccupazione». Quindi, per comprendere meglio molti aspetti del problema, è necessaria un'attenzione maggiore alle funzioni effettive che le diverse prestazioni previdenziali sono chiamate a svolgere.

Un ultimo chiarimento riguarda le conclusioni della relazione presentata dal professor Onofri. Lei ha insistito molto sulla parificazione tra settore pubblico e privato e credo faccia riferimento al criterio dell'armonizzazione delle gestioni. Il professor Onofri sembra andare oltre poi-

chè parla di unificazione delle gestioni. Mentre la riforma pensionistica del 1995 tiene fermo il pluralismo delle gestioni, il professor Onofri prospetta un'unificazione dalla quale ci si può sottrarre soltanto con la prova diabolica di avere una sufficienza finanziaria da qui all'eternità. In sostanza il pluralismo viene cancellato.

Altro tema proposto dal professor Onofri è la convergenza tendenziale tra aliquota di finanziamento e aliquota di computo, aspetti questi rimasti separati nella riforma del 1995; per ciò che concerne i lavoratori dipendenti ormai essa è praticamente assorbita poichè la differenza è minima, ma in relazione ai lavoratori autonomi conserva ancora una certa rilevanza.

In ordine a questa convergenza vorremmo ci chiarisse bene – lo abbiamo già chiesto ieri al professor Onofri –, una volta realizzata, in che cosa si distingue il rapporto contributo-prestazione, in ordine all'equivalenza attuariale, rispetto a quello premio-prestazione delle assicurazioni private.

Le chiedo un ultimo chiarimento su un punto sul quale esiste una diffusa disinformazione. Tutti parlano del 1998 immaginando che il dibattito si riferisca alle previsioni della cosiddetta clausola di salvaguardia, contenuta nella riforma del 1995. La clausola di salvaguardia è qualcosa di diverso da quanto proposto dal professor Onofri e da ciò che qui oggi si propone: tale clausola fa riferimento ad alcuni effetti finanziari della riforma, indicati nella tabella 1, allegata alla legge n.335 del 1995, prevedendo un controllo volto ad accertare la corrispondenza tra i risultati promessi e quelli effettivamente raggiunti per operare, a partire dal 1998, le correzioni necessarie. Successivamente però il dibattito si è ampliato, si è anche elevato di tono e di livello, e di questa tabella non si è più parlato.

Mi chiedo se esista qualcuno in grado di spiegarci quanto ci siamo allontanati da quelle previsioni e se la legge di riforma, come collegato alla finanziaria, sia stata completamente dimenticata o se qualcuno invece abbia indicato, voce per voce, in che misura ci siamo allontanati?

Perdoni le tante domande ma sono necessarie per poter tirare le fila di questo dibattito.

MONORCHIO. Signor Presidente, cercherò di rispondere alle sue domande, ma sottolineo nuovamente di non essere un esperto di pensioni. Pertanto chiedo scusa per le eventuali insufficienze della mia esposizione.

Non vi sono sostanziali differenze tra lo scenario demografico ISTAT e quello della Ragioneria Generale dello Stato. Si può registrare infatti un allineamento fino al 2025. Per il periodo successivo si riscontra un lieve scostamento determinato dalle differenti ipotesi sulla fecondità che vengono mantenute dall'ISTAT costanti. Comunque, osservando i due scenari appare evidente che fino al 2025 sono quasi coincidenti e quindi entrambi gli scenari conducono a risultati analoghi. L'unica differenza è, ripetesì, che la Ragioneria Generale dello Stato oltre il 2025, adotta un tasso di fertilità leggermente inferiore a quello adottato dall'ISTAT.

Signor Presidente, lei ha giustamente messo in evidenza, quella sorta di limbo esistente tra ciò che è previdenza e ciò che è assistenza. A tale proposito ricordo che, ad esempio, l'integrazione al minimo rientra nell'ambito della previdenza perchè una sentenza della Corte costituzionale ha così stabilito ed io, Ragioniere generale dello Stato, non posso certo sostenere cosa diversa dalla Corte, supremo garante della costituzionalità delle leggi.

L'invalidità rientra invece nel settore dell'assistenza. È vero che si chiama pensione di invalidità, ma si fa rientrare nell'ambito assistenziale. In questa ottica pertanto l'invalidità va esclusa.

Il trattamento di fine rapporto invece non figura nei conti pubblici ma in quelli delle imprese. Si tratta di una forma di autofinanziamento ed è questo un altro motivo che ha portato alla difesa strenua del Tfr. Credo però che anche le imprese, alla fine, dovranno riflettere su questo istituto che fino ad oggi ha rappresentato il mezzo di finanziamento più comodo. Questo è avvenuto perchè il nostro sistema è stato caratterizzato da altissimi tassi di inflazione e da una struttura dei tassi di interesse molto elevata. È infatti noto che il sistema bancario concede prestiti a tassi molto alti per cui il Tfr resta certamente il mezzo di finanziamento più economico. Se si pensa che quando vi era un tasso di inflazione dell'8-9 per cento il rendimento del TFR era negativo, si comprende perfettamente cosa abbia significato tutto ciò per le imprese.

Credo però che tale sistema vada adeguatamente ripensato e rivisto. Il flusso annuo di Tfr è all'incirca di 26.000 miliardi; se vogliamo un paese moderno, anche sotto il profilo delle organizzazioni e delle strutture finanziarie, occorre che vi siano investitori in grado di poter supportare lo sviluppo economico del paese.

Lo sviluppo economico di questo paese si realizza attraverso la borsa, attraverso gli strumenti finanziari; un'impresa si finanzia o andando in banca o emettendo obbligazioni o aumentando il capitale o andando sul mercato borsistico, non attraverso il Tfr. Oggi quest'ultimo viene calcolato soltanto al momento in cui viene corrisposto al lavoratore.

Fare chiarezza nella distinzione fra funzioni previdenziali e funzioni assistenziali è molto importante. Lei sa benissimo che i conti dell'Inps per una certa parte vengono quadrati dalle prestazioni temporanee. Noi abbiamo tentato più volte di fare chiarezza ma poichè in questi aspetti c'entra anche la politica essa a volte stabilisce cose diverse da quello che può essere un orientamento di tipo tecnico.

Per quanto riguarda ciò che affermava il professor Onofri rispetto all'unificazione, quest'ultima potrebbe essere assecondata soprattutto per evitare trattamenti difformi tra i lavoratori: tutti devono avere un trattamento uniforme. Certo, un istituto pensionistico che prendesse in carico tutti i lavoratori dovrebbe avere una dimensione elefantica e sarebbe forse difficile da gestire, anche se probabilmente con l'informatizzazione dei dati questo problema potrebbe essere risolto. Condivido quindi la proposta del professor Onofri circa l'unificazione; sollevo soltanto un dubbio di ordine pratico su questa struttura elefantica.

Signor Presidente, lei ha poi toccato un punto particolare che forse richiederebbe la risposta di un esperto, quello del rapporto tra contributi

e prestazioni. Teoricamente la risposta è semplice: un sistema a contribuzione è in equilibrio allorquando la prestazione pagata corrisponde al montante dei contributi che sono stati versati dal lavoratore. La questione diventa più complicata quando si va ad applicare il montante a questi contributi; qual è il coefficiente di trasformazione del montante di questi contributi, che poi danno luogo al vitalizio?

Il professor Gronchi in un suo saggio ha fornito la cosiddetta regola aurea; si tratta di uno scritto molto bello in quanto egli si diverte per così dire a prendersi in giro con ironia; egli racconta che gli sembrava di essere una sorta di genio per aver scoperto questa regola aurea, laddove poi leggendo varie pubblicazioni ha scoperto che prima di lui almeno altre tre persone in altre parti del mondo avevano fatto tale scoperta. La regola è la seguente: un sistema a ripartizione è in equilibrio allorquando i contributi crescono in misura pari al tasso di crescita della massa salariale. Applicando la regola aurea al sistema contributivo, quale sarebbe il coefficiente di trasformazione che realizza non solo l'equità ma l'equilibrio del sistema? È molto difficile dirlo; sarà il Pil? La legge non per niente immagina che a distanza di dieci anni vi sia una revisione del coefficiente di trasformazione per cercare di valutare come questo montante dei contributi deve essere calcolato.

PRESIDENTE. Anche per il coefficiente di trasformazione si propone un aggiornamento più rapido ed automatico.

MONORCHIO. Se non ricordo male, in base alla clausola di salvaguardia alla fine del 1997 bisognerà verificare i conti ed in particolare il dato del rapporto al Pil; quindi occorrerà fare questa verifica. Si fanno le leggi, si fanno le norme, ma si possono benissimo rivedere perchè non è detto che si debba aspettare di morire per prendere la medicina.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione e mio personale il professor Monorchio, il quale ci ha fornito utili elementi di conoscenza che ci aiuteranno in questa nostra ricerca che continuerà nelle prossime settimane con altre audizioni in modo da completare il quadro informativo. Sulla base di questo speriamo di poter redigere un nostro documento che ha la pretesa di partecipare al dibattito in corso nel mondo politico e più in generale culturale.

I lavori terminano alle ore 10,05.

