

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 27 LUGLIO 1994

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARCO FABIO SARTORI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE MARIO MASINI

La seduta comincia alle 8,15.

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

Audizione dei rappresentanti della Confindustria, della Confapi, della Confcommercio e della Confesercenti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla situazione e sulle prospettive del sistema previdenziale, l'audizione di rappresentanti della Confindustria, della Confapi, della Confcommercio e della Confesercenti.

Desidero innanzitutto ringraziare i componenti della Commissione ed i nostri ospiti per la disponibilità dimostrata nonostante l'orario piuttosto insolito. La Commissione sta procedendo velocemente a queste audizioni perché l'argomento è estremamente importante; intenderemmo quindi concludere quanto prima questa fase del nostro lavoro per poi affrontare l'esame della materia.

Qualora i rappresentanti delle diverse associazioni avessero predisposto materiale utile alla nostra attività, potrebbero consegnarlo alla Commissione.

ANTONIO TORELLA, *Dirigente del servizio previdenza della Confindustria*. Desidero anzitutto ringraziare il presidente e l'intera Commissione per la cortese disponibilità dimostrata nell'accordare anche alla Confindustria un'audizione su un tema di così rilevante e di diretto interesse, anche perché il sistema delle imprese industriali che noi rappresentiamo finanzia il 60-65 per cento del sistema pensionistico che fa capo all'INPS.

Presenteremo una nota in cui viene rappresentato uno scenario di medio e

lungo termine rispetto a quelli che a nostro avviso sono gli obiettivi di riforma, indicando quale può e deve essere il processo innovativo.

Preannuncio sin da ora che la Confindustria è disponibile in altre occasioni, in sede parlamentare e di Governo, a dare un ulteriore apporto anche propositivo sui singoli temi della riforma.

In questo documento di carattere generale abbiamo voluto sia pure velocemente riepilogare i fattori generali di squilibrio, la cui conoscenza è necessariamente propedeutica ad impostare in termini di metodo – più che sul piano dei principi o accanto agli stessi – gli obiettivi di fondo.

La riforma dei sistemi pensionistici è un tema che rileva in tutti i paesi industrializzati in via di sviluppo; nazioni come l'Argentina, il Giappone, la Svezia si stanno cimentando in questi mesi nell'affrontare il tema. Le ragioni specifiche sono naturalmente peculiari di ciascun paese, ma tre sono sostanzialmente i fattori comuni di crisi in tutti i paesi nei quali esiste questo problema: l'invecchiamento della popolazione, la maturità dei sistemi pensionistici, il rallentamento della crescita economica.

Mi soffermerò molto velocemente a sottolineare per ciascuno di questi temi, ovviamente nei limiti di tempo consentiti, qualche aspetto per noi peculiare.

L'Italia è con il Giappone il paese in cui il fattore di invecchiamento della popolazione è all'opera con maggior forza. Nel corso del presente decennio il rapporto tra popolazione con più di 65 anni e popolazione compresa fra i 15 ed i 64 anni di età risulterà stabilmente superiore a quello medio dei paesi CEE e, nella prima metà del prossimo secolo, dovrebbe sfiorare il 48,4 per cento; in altri termini di qui a

trent'anni – in termini previdenziali equivalente a domani – questo rapporto sarà all'incirca della metà.

A ciò si aggiunge che in Italia si registra un'effettiva età di pensionamento che è la più bassa rispetto ai sistemi pensionistici degli altri paesi e il più basso tasso di occupazione complessivo. Quindi, abbiamo in *input* ed in *output* i maggiori fattori di crisi.

Per quanto riguarda la progressiva maturazione del sistema, in Italia l'entrata a regime concerne un sistema pubblico assai più esteso che negli altri paesi, perché si riferisce non solo alla pressoché totalità dei cittadini – lavoratori e non – ma anche a tutti i redditi da lavoro.

Nella generalità degli altri paesi vivono istituti particolari come, per esempio, quello dei massimali, per cui certe forme di reddito non sono considerate ai fini pensionistici. Questo non avviene in Italia, per cui avendo immaginato il tasso di sostituzione tra retribuzione e pensione nei paesi CEE, verificiamo che nel nostro paese il rapporto tra pensioni di vecchiaia e retribuzione – la fonte di questo rapporto è Eurostat, quindi europea –, oltre ad essere tra i più elevati, risulta addirittura crescente per i livelli retributivi compresi tra due terzi (91 per cento) e due volte (94 per cento) la retribuzione media. Non mi soffermo sulle cifre che in questo momento mi sfuggirebbero e che del resto sono riportate nel documento da consegnare alla Commissione.

Per quanto riguarda il rallentamento della crescita economica, in passato l'espansione dei sistemi pensionistici pubblici è stata favorita da una sostenuta dinamica delle entrate pubbliche, alle quali contribuivano sia i redditi fiscali aggiuntivi – generati da elevati tassi di crescita economica – sia soprattutto l'aumento della pressione fiscale e contributiva. Oggi, con il rallentamento dei *trend* di crescita delle economie industrializzate e con gli elevati livelli già raggiunti dal prelievo fiscale e contributivo, l'Italia – quanto al rapporto tra entrate pubbliche correnti e PIL – si situa alla pari con la media dei paesi CEE.

L'Italia si attesta nel prelievo complessivo (fisco e parafisco) sulla media euro-

pea, ma quest'ultima è nettamente superiore al prelievo complessivo degli Stati Uniti e del Giappone. Nel nostro paese il prodotto di ogni lavoratore occupato nel settore privato deve in media servire per mantenere due persone, mentre un lavoratore americano ne mantiene una e mezza ed uno giapponese una soltanto.

In ordine all'evoluzione della spesa pensionistica, nel documento sono contenute alcune proiezioni OCSE che, anche se non sono di per sé significative, indicano una tendenza. Secondo tali proiezioni entro il 2040 la spesa pensionistica in Italia dovrebbe passare dall'11 al 22-23 per cento del PIL. Attualmente il livello della spesa pensionistica e quello della spesa sociale si confondono: non c'è dubbio che per la spesa sociale l'Italia è nella media, se non addirittura al di sotto di qualche punto della media degli altri paesi; mentre relativamente a quella pensionistica siamo sicuramente al di sopra rispetto a qualsivoglia punto di riferimento.

Le proiezioni OCSE – che, ripeto, sono riportate nel documento – soffrono di alcuni difetti di impostazione, nel senso che assumono l'invarianza degli attuali valori del tasso di sostituzione tra retribuzione media *pro capite* e pensione; l'effetto principale sulla spesa colto dalle stime dell'OCSE è quindi solo quello demografico. Per altro, la metodologia dell'OCSE immagina un'indicizzazione diversa da quella attualmente vigente in Italia, ossia l'indicizzazione ai prezzi. Sta di fatto che le proiezioni, sia pure depurate dei fattori (diciamo così) inquinanti del loro significato, pongono l'Italia nettamente al di sopra di tutti i paesi del mondo. Del resto, a risultati analoghi pervengono anche le proiezioni curate dalla Ragioneria generale dello Stato e dall'INPS, i due maggiori centri pubblici di ricerca, che tengono dettagliatamente conto del complesso quadro normativo del nostro sistema pensionistico.

Debbo confessare che amiamo richiamare un fatto significativo, ossia che la dinamica della spesa pensionistica risulta governata – aggiungo fortunatamente – da una notevole forza d'inerzia. In altri termini, abbiamo scisso il numero delle pen-

sioni in atto da quelle in essere da una certa data in poi, vale a dire da oggi. Se assumessimo, per assurdo, che d'ora in poi non vi sarà nessun pensionamento, l'attuale spesa pensionistica dell'ordine di 160 mila miliardi – relativi alle quattro principali gestioni dell'INPS, pari all'80 per cento circa dell'intero sistema italiano – tra dieci anni risulterebbe ancora di 100 mila miliardi in lire 1994; sarebbe all'incirca dimezzata, rispetto ai livelli attuali, intorno al 2012 e pari a circa un terzo dell'attuale nel 2018. Ecco perché sottolineavo l'avverbio « fortunatamente », in quanto si registra una sopravvivenza media del pensionato in via diretta, e naturalmente anche dei superstiti, di tal che l'attuale spesa diventa un terzo solo intorno al 2018. Questo, ripeto, avuto riguardo alle pensioni in essere.

Quanto poi alle nuove pensioni, da una nostra proiezione – realizzata in collaborazione con l'INPS – emerge che a legislazione immutata l'odierna spesa pensionistica, pari a 160 mila miliardi, dovrebbe aggirarsi intorno ai 260 mila in lire 1994, senza che interferisca alcun nuovo fattore.

Spesso si parla di base finanziaria del sistema, senza accorgersi che è un eufemismo in quanto nel nostro paese vi sono cinquantadue gestioni ciascuna disciplinata da regole proprie. Ad ogni modo i tratti salienti del sistema sono indeboliti da una serie di elementi, quali le pensioni di anzianità, l'abuso, specie in passato, di quelle di invalidità (che ancora oggi aumentano soprattutto nel pubblico), le funzioni di assistenza impropriamente svolte dalla previdenza e i regimi di sottocontribuzione per numerose categorie di lavoratori. Praticamente vi sono aliquote di contribuzione diverse, addirittura nell'ambito dello stesso fondo (per esempio il fondo pensione per i lavoratori dipendenti); i tassi di rendimento esterni ed impliciti sono notevolmente differenti tra settore e settore, tra fondo e fondo ed anche all'interno degli stessi fondi. Da uno studio svolto da Giarda e Antichi è emerso che i contributi previdenziali pagati dal singolo lavoratore « non sono sufficienti a generare le risorse necessarie per coprire l'importo della pensione computato in base alle leggi

vigenti ». Se per avventura si considerassero i contributi riferiti alla persona interessata, immediatamente si evidenzerebbe un buco in quanto la contribuzione versata da ciascuno, benché differenziata, non è sufficiente a coprire la pensione.

Si è eseguito un raffronto tra il tasso di rendimento delle cosiddette leggi INPS (vale a dire le leggi in materia previdenziale) e una ipotetica capitalizzazione, immaginando il percorso lavorativo di due ipotetici iscritti al fondo di previdenza lavoratori dipendenti, per i quali sono stati regolarmente versati i contributi previdenziali per 40 anni e con carriere retributive leggermente diverse, una più brillante, l'altra poco superiore alla media (nel primo caso la retribuzione finale sarebbe pari a 70, nel secondo a 50). Secondo le regole INPS, la pensione maturata dal primo lavoratore sarebbe uguale a 51,8, quella del secondo a 38,6. Se viceversa vi fosse stato un tasso di rendimento reale, rispettivamente del 5,5 e del 2 per cento, le misure sarebbero risultate praticamente dimezzate, se non addirittura ridotte a un terzo delle precedenti. In sostanza, il tasso implicito di rendimento del sistema pubblico è di fatto due se non tre volte superiore a quello che si avrebbe con una normale capitalizzazione finanziaria. Ripeto, questi dati sono tratti da uno studio di Giarda e Antichi, non sono il frutto di nostre analisi.

È necessario altresì che vi sia equità tra generazioni: la caratteristica del sistema italiano è proprio quella di aver rimandato il debito all'infinito, alle future generazioni, le quali sono composte dai lavoratori che iniziano oggi la propria attività.

Il documento contiene il raffronto tra la situazione precedente alla riforma del 1993 – per intenderci, i provvedimenti dei Governi Amato e Ciampi – e la realtà attuale. Non v'è dubbio che il tasso di rendimento delle pensioni di vecchiaia e anzianità nei principali fondi dei lavoratori dipendenti, che altrimenti sarebbe stato altissimo, è stato sicuramente intaccato. Senza addentrarmi nelle varie percentuali, citerò un dato: ad una crescita reale della retribuzione del 3 per cento avrebbe corrisposto un aumento di pensione pari all'8 per

cento circa, con un rapporto di circa 1 a 3; quest'ultimo invece attualmente è sceso a 1,2 dal momento che l'aumento della pensione non risulta più di circa l'8 per cento, bensì del 5.

Si evidenzia chiaramente la netta differenziazione a vantaggio dei dipendenti pubblici rispetto agli assicurati dall'INPS, così come emerge la differenziazione in termini di tasso di rendimento per una pensione di anzianità rispetto a quella di vecchiaia.

Senza addentrarmi nei singoli dati, per il fondo pensioni lavoratori dipendenti, fissato un tasso di crescita reale della retribuzione dell'1, del 2, del 3 per cento, i tassi di rendimento rispettivi sono per il pensionamento di vecchiaia del 2,8, 3 e 3,2 per cento, per il pensionamento di anzianità del 3,9, 4,1 e 4,3 per cento. Questa è la proporzione tra quello che, per così dire, si versa al sistema pensionistico e quello che di fatto si riceve.

Se poi dal fondo pensioni lavoratori dipendenti si passa a considerare, per esempio, quelli degli enti locali il rapporto passa dal 2,8 al 3,6, dal 3 al 3,9 e dal 3,2 al 4,2 per cento. C'è dunque un'evidente sproporzione.

Questi dati sono riportati da uno studio del professore Gronchi effettuato su incarico della Ragioneria generale dello Stato. Naturalmente si può divergere da alcune analisi conclusive che dipendono dall'impostazione, ma *grossa modo* la tendenza è quella, non cambia di molto.

Come Confindustria immaginiamo che per realizzare un necessario intervento di riforma si debba passare da quello che in gergo definiamo il monopolio della ripartizione ad un sistema integrato. Immaginare un passaggio brusco o totale da un sistema a ripartizione ad uno totalmente a capitalizzazione è una cosa impossibile in Italia almeno per i prossimi cento anni. È stato fatto in altri paesi, ma le condizioni economiche erano ben diverse, avendosi un *surplus* della finanza pubblica che poteva sopportare il peso relativo; in Italia accresceremmo nei prossimi cento anni lo stato già di per sé delicato della previdenza pubblica.

Viceversa, è possibile, e direi a nostro avviso necessario, passare da un sistema a ripartizione ad uno integrato o misto.

Occorrono tuttavia alcuni chiarimenti di base. Anzitutto, i valori e la permanenza del sistema pubblico a ripartizione vanno naturalmente – e necessariamente – confermati. Al contempo, vanno sfruttati tutti i possibili elementi di innovazione al fine di ridare vitalità e quindi affidabilità al sistema pubblico; diversamente, tale sistema, al di là delle variazioni, va in « tilt » per le cose che abbiamo appena dette.

Ciò significa porsi tre obiettivi di massima. È necessario in primo luogo disinnescare il circolo vizioso « spesa-maggiori entrate » superando il meccanismo del finanziamento in disavanzo della spesa previdenziale. Per anni si è immaginato che la maggiore spesa potesse e dovesse essere seguita da maggiori entrate: abbiamo visto che l'incidenza del prelievo complessivo – a questo punto ha poca importanza se con contributi o con lo strumento fiscale – è di gran lunga superiore a quello degli altri paesi. Non si può finanziare con un prelievo infinito una spesa crescente in modo esponenziale; questa è la caratteristica costante di tutti gli interventi realizzati negli ultimi trent'anni sul sistema pensionistico.

Per realizzare tale obiettivo andrà ridefinito su basi più realistiche il patto intergenerazionale al fine di garantire la « solvibilità » della bolletta del debito per le future generazioni. Va riaffermato comunque il principio di solidarietà, verificandone nel concreto la compatibilità e l'applicazione, perché in suo nome sono state poste in essere le più grosse iniquità nel nostro paese. Riporto un solo esempio: si assume che la capacità contributiva possa essere individuata per l'eternità in funzione dell'appartenenza ad una determinata categoria e questo è tutto da dimostrare. La solidarietà può e deve essere fatta nei confronti di cittadini che versino in particolari situazioni di bisogno, non si può pensare che quel soggetto diventi a capacità contributiva ridotta per il solo fatto di appartenere ad una determinata

categoria economica. Questo è stato uno dei punti critici del nostro sistema.

Il secondo obiettivo consiste nel far interagire equità ed efficienza. Si tratta in sintesi di realizzare un processo di effettiva omogeneizzazione sia per le prestazioni (a parità di trattamenti parità di obblighi) sia per i criteri ed i livelli di prelievo contributivo. Ciò non per una ragione estetica di omogeneizzazione, ma a fini di equità e soprattutto di compatibilità dei necessari sacrifici che intere generazioni dovranno sopportare lungo la fase di transizione. Non è pensabile che criteri di pensionamento, di contribuzione siano differenziati e poi si immaginino « a casaccio » interventi di riduzione del sistema complessivo.

Il terzo obiettivo consiste nell'ampliare la missione del sistema pensionistico. Tale sistema è stato considerato non a torto come un comparto della finanza pubblica, come capitolo di spesa; quindi è stato parlato periodicamente di « buco » dell'INPS o del sistema previdenziale nel suo complesso. Immaginiamo che sia possibile considerare tale comparto una possibile fonte di sviluppo; proprio l'integrazione tra pubblico (con finalità redistributive) e privato (con finalità di accumulazione) può rendere non illusorio tale cambiamento culturale.

Indubbiamente occorre sostenere un'altra spesa, intesa tuttavia come spesa di investimento, non come spesa in disavanzo. Questa connotazione può comportare che si decolli attraverso una previdenza privata che avvenga direttamente sulla base di intese tra le parti sociali; ciò corrisponde a quanto era stato già disegnato con il decreto legislativo n. 124 del 1993, che peraltro – era stato previsto – non ha avuto alcun sviluppo perché è stato immaginato come strumento di pressione fiscale aggiuntiva; in altri termini, si è fatto morire il bambino appena nato quando ancora era nella culla.

Il processo innovativo a nostro avviso deve consistere in una serie di interventi correlati e convergenti che agiscano su tre fattori contemporaneamente, non ignorando nessuno dei tre, ossia sul trionomio previdenza, occupazione, fisco. Non è pensabile di agire con misure che riducano la spesa senza immaginare gli effetti in ter-

mini di occupazione, senza ipotizzare i sostegni e le spese di investimento attraverso il fisco.

Il processo dovrà essere realizzato attraverso cicli programmati di nuove regole. Chi si illudesse di poter fissare subito e insieme tutte le regole da far valere nei prossimi trent'anni o non vuole nulla o immagina di poter fare tutto e subito con i classici riscontri negativi degli effetti annuncio; anche in questi giorni assistiamo all'annuncio di misure mai realizzate, che determina gli effetti negativi che sono sotto gli occhi di tutti.

Per quanto riguarda le azioni – accenno molto velocemente perché ho già sottratto tempo alla Commissione –, prevediamo si debba agire distintamente su tre versanti: nei riguardi del debito in atto (lo *stock* delle pensioni in essere), dei flussi di nuove pensioni (rispetto alle generazioni intermedie), del nuovo sistema, ossia per i neooccupati.

Non desidero entrare nei dettagli; la Confindustria è già pronta ad offrire un contributo propositivo che ha predisposto sui tre profili.

Per il debito in atto vanno affermati due principi essenziali. A nostro avviso non si può e non si deve toccare una promessa, sia pure irrealistica, fatta nei confronti dei pensionati in essere – salvo casi di abuso che naturalmente vanno colpiti, ma questo è un altro discorso –, ma va anche detto con molta chiarezza che il mantenimento del potere d'acquisto può essere affidato esclusivamente all'indicizzazione in rapporto ai prezzi. Abbiamo apprestato – non solo noi – alcune simulazioni, da cui risulta che immaginare di aggiungere all'indicizzazione rapportata ai prezzi un'altra indicizzazione di tipo automatico di per sé annullerebbe completamente gli effetti delle due riforme Amato e Ciampi. Bisogna quindi dire ai pensionati che la loro pensione verrà garantita nel suo valore reale attraverso il meccanismo indicato: nessuno può promettere impunemente indicizzazioni ulteriori, salvo casi di sviluppo dell'economia che di volta in volta consentissero al Parlamento ed al Governo incrementi ulteriori relativi a quell'anno. Non si può introdurre un altro

sistema automatico aggiuntivo perché ciò significherebbe raddoppiare la spesa pensionistica. È il risultato delle nostre simulazioni che convergono con quelle dell'INPS e della Ragioneria generale dello Stato.

Per le generazioni intermedie si tratta di agire sul debito delle aspettative degli attuali attivi attraverso una complessiva riforma del sistema pubblico, che preveda azioni sul meccanismo di ripartizione. Al di là di determinate misure concernenti il sistema previdenziale, non si può ignorare il fattore occupazione che solo nell'ultimo triennio ha consentito un aumento di cinque punti dell'aliquota di equilibrio. Agire sull'occupazione significa porre sicuramente una premessa affinché il sistema possa non dico consolidarsi, ma non indebolirsi ulteriormente. Chi si illudesse di indurre gettito fiscale o contributivo per ragioni di cassa al fine di sostenere il peso crescente del sistema pensionistico, determinerebbe – lo ripeto – una premessa di spesa futura. Ci si dimentica che l'effetto contributivo indotto in modo irragionevole e irrazionale, rappresenta la base di una spesa futura. Oggi il contributo grava sulla retribuzione, che dà un certo contributo – e, nei limiti delle leggi vigenti, l'evasione deve essere colpita – ma l'incremento surrettizio della base imponibile per ragioni di cassa determina spese future. Secondo nostre simulazioni, nell'arco di 36 anni cento lire di oggi corrispondono a 300 lire di spesa futura.

Dunque, occorre agire su meccanismi di ripartizione con una progressiva revisione delle regole. Inoltre occorre far decollare i fondi pensione, rimuovendo i nodi fiscali che costituiscono la « palla al piede » del decreto legislativo n. 124 del 1993.

Rimango a disposizione per ogni ulteriore contributo e consegno la documentazione alla presidenza.

ALESSANDRO VECCHIETTI, *Direttore degli affari sociali della Confcommercio*. Vorrei innanzitutto esprimere apprezzamento per la convocazione odierna che ci permette di manifestare la nostra opinione sulle problematiche del sistema previdenziale italiano. Nessuno si illude di trattare

un tema facile perché siamo fermamente convinti della delicatezza della situazione. Credo che gli argomenti esposti dal collega Torella e le osservazioni formulate siano condivisibili, soprattutto per la parte riguardante i fenomeni oggettivi che sono alla base delle difficoltà incontrate dal sistema pensionistico.

È innegabile che l'attuale situazione è determinata da fattori demografici oltre che da elementi che permettono l'allungamento della vita media e il miglioramento delle condizioni di vita. Ciò, oltre ad implicare un esborso maggiore per il sistema pensionistico evidenzia la necessità di intervenire per migliorare l'equilibrio tra le entrate e le uscite. Altrettanto innegabile è il contesto socio-economico in cui viviamo.

Del resto, i problemi che affrontano le aziende nel comparto industriale sono gli stessi che vivono tutte le imprese, ivi comprese quelle del settore terziario, che attraversa una fase di recesso, nonostante che le difficoltà occupazionali siano state avvertite con ritardo rispetto ad altri comparti produttivi. Le aziende del terziario, infatti, nel corso degli anni hanno svolto il ruolo di ammortizzatori sociali, in quanto hanno creato possibilità occupazionali per i lavoratori espulsi da altri settori. Ciò non toglie che la crisi oggi coinvolga tutti; non credo che i segnali di ripresa intravisti da più parti possano incidere positivamente sulla soluzione dei problemi pensionistici.

Tali problemi, pur riguardando le società evolute, traggono origine da un patto tra generazioni. Se in Italia nel 1969 non si fosse passati da un sistema a capitalizzazione ad uno a ripartizione, oggi sarebbe meno difficile intervenire, perché saremmo di fronte a conti individuali alimentati dalle contribuzioni dei singoli lavoratori. L'aver agganciato il calcolo pensionistico a parametri che nulla hanno a che vedere con l'importo dei contributi versati durante la vita lavorativa, ha squilibrato il sistema. Sicuramente, all'epoca, il legislatore fu ispirato da principi condivisibili, perché si tentava di garantire ai lavoratori un tenore di vita migliore ed agganciato alla realtà reddituale nella fase attiva. L'errore però non fu tanto questo, quanto

quello di non essere intervenuti immediatamente, nel momento in cui si sono manifestati i primi segnali di allarme. Di fatto, per circa 25 anni, nonostante i segnali di squilibrio tra entrate ed uscite, non si è mai avuto il coraggio di introdurre misure correttive. Nell'attuale situazione è difficile intervenire: o si cancellano le prospettive di intere generazioni di lavoratori oppure ci si deve far carico di trascinare un grosso peso.

È stata ipotizzata la razionalizzazione del sistema pensionistico e l'introduzione di due pilastri: la previdenza obbligatoria e quella complementare. Probabilmente è la strada da seguire, anche se non può essere imboccata in questa fase poiché la disciplina non è tale da incentivare forme di previdenza complementare, perché si limita a dare indicazioni per indurre prelievi a carico del mondo produttivo, che nulla hanno a che vedere con il finanziamento di forme previdenziali. In sostanza, è una forma di prelievo fiscale che peggiora la realtà.

Si impone dunque una scelta. Si deve avere il coraggio di evidenziare la spesa previdenziale, nel senso cioè di sgombrare il terreno dalle spese improprie che ne hanno falsato il concetto. Non si dimentichi che le manovre economiche a sostegno di uno o dell'altro settore sono state incanalate attraverso l'INPS; tramite il prelievo contributivo è stata introdotta una serie di contribuzioni estranee alla tutela pensionistica dei lavoratori. Questa, in un certo senso, è la *condicio sine qua non*. Se non riusciamo a individuare la vera spesa, a fissare l'uno o l'altro tipo di prelievo, il metodo di finanziamento serve a poco; ci vedremo costretti a rincorrere una spesa che aumenta nel tempo, senza riuscire a tenerla sotto controllo.

Fatta questa prima forma di razionalizzazione, la successiva operazione da intraprendere con decisione è quella di una effettiva omogeneizzazione dei trattamenti pensionistici. Si è ricordato poco fa lo scenario italiano, nel quale sono presenti cinquanta sistemi pensionistici; gli ultimi provvedimenti legislativi in qualche misura hanno ravvicinato i vari sistemi di calcolo delle pensioni, ma si è trattato di

un tentativo timido, perché sussistono realtà molto differenziate tra dipendenti pubblici e dipendenti privati, ma anche nello stesso comparto del lavoro dipendente; di fatto l'essere iscritti all'uno o all'altro fondo comporta infatti regole del gioco diverse.

Questo significa vedere la spesa previdenziale nel suo complesso, non limitare il campo d'osservazione all'INPS (sembra essere l'unico ente previdenziale), ma verificare che cosa si spende nel paese per garantire il pensionamento a tutte le categorie di lavoratori.

Certamente nel fare questo non possiamo ignorare le aspettative, gli anni di contribuzione, non possiamo dimenticare che sono stati promessi ai lavoratori certi tipi di prestazioni; non possiamo non considerare i diritti acquisiti. È dunque necessario modificare le regole del gioco, ma occorre farlo da questo momento in poi, anche perché quando rivediamo i meccanismi dobbiamo creare le alternative, mettere i lavoratori in condizione di adeguarsi al nuovo scenario per far sì che il loro futuro ne consenta la sopravvivenza; altrimenti, si rischia, dopo aver inciso fortemente sulla spesa pensionistica ed essere riusciti a contenerla, di creare le premesse per spendere in futuro in altra maniera. Non possiamo permetterci di ipotizzare uno scenario in cui gli anziani di fatto dovranno essere assistiti non essendo in grado di sopravvivere attraverso la pensione. Se quindi, nel momento in cui conteniamo la misura delle prestazioni obbligatorie, non introduciamo immediatamente forme complementari rischiamo di andare verso una popolazione di anziani indigenti e di dover spendere per far fronte a questa situazione.

Credo tutti siano ormai convinti che una delle prime leve per intervenire sia data dall'età per il pensionamento. Probabilmente la gradualità che è stata prevista sino ad oggi è troppo diluita nel tempo, per cui andrà introdotta una misura che consenta con maggiore immediatezza di arrivare ad un allungamento dell'età pensionabile e di rivedere il periodo di riferimento per il calcolo della pensione.

Ribadisco l'opportunità di omogeneizzare i criteri di calcolo nei vari settori.

Molti in questi giorni hanno evidenziato l'opportunità di rivedere le aliquote di rendimento, rispetto alle quali credo vadano fatte due considerazioni. Pur non contestando completamente il principio, credo che qui più che mai emerga la necessità di tener presente il problema dei diritti acquisiti nel momento in cui si ipotizzano rendimenti diversi per il futuro. Soprattutto quando si fanno questi calcoli si deve considerare che, sebbene si parli di un rendimento INPS pari all'80 per cento della retribuzione, tale rendimento spesso è puramente teorico, in quanto vale soltanto per coloro che possono vantare 40 anni di contribuzione ed hanno livelli retributivi compresi entro il massimale, perché una volta superato subentrano coefficienti « raffreddati » di calcolo, per cui di fatto con la normativa attuale per le retribuzioni medio-alte non si possono superare livelli attestati attorno al 60 per cento.

Vorrei ricordare a tutti noi cose che ben sappiamo. Quando si dice che il sistema pensionistico italiano garantisce maggior rendimento rispetto agli altri paesi europei ricordiamo che la normativa di quei paesi vede il pensionato con livelli più bassi di pensione, ma accompagnato da una serie di forme di assistenza che si vanno ad aggiungere alla prestazione in moneta.

Vorrei ribadire l'esigenza di arrivare in tempi molto brevi ad una revisione della normativa sulla previdenza complementare che consenta l'immediata diffusione di forme aggiuntive, del secondo pilastro della previdenza (sicuramente basato sul metodo della capitalizzazione), dando vita ad un sistema che cancelli completamente quei prelievi fiscali impropri, quelle normative che di fatto fino ad oggi hanno impedito il decollo di queste forme.

Non dobbiamo dimenticare nel momento in cui si riduce il campo di tutela della previdenza obbligatoria che l'introduzione di forme complementari deve essere accompagnata da un trattamento fiscale e parafiscale delle somme destinate da aziende e lavoratori a questo fine del tutto identico a quello riservato alle forme

rientranti nella previdenza obbligatoria. D'altro canto, se tali somme sono destinate alla stessa finalità, non c'è motivo per differenziarne il trattamento.

Nel concludere – non desidero sottrarre tempo agli altri – desidero ribadire questi principi: omogeneizzazione di tutti i trattamenti, modifica delle regole del gioco per il futuro con una salvaguardia dei diritti acquisiti, introduzione del secondo pilastro di previdenza complementare perché si razionalizzi il sistema previdenziale.

GUIDO PEDRELLI, *Presidente della Confesercenti*. Ringrazio il presidente ed i membri della Commissione per aver avuto la sensibilità di convocarci, interrogarci ed ascoltare le nostre valutazioni su questo argomento di stretta attualità. In realtà, ricordo che quando portavo i pantaloni corti il problema della previdenza e dell'assistenza già veniva dibattuto, ma credo che oggi abbia acquistato ulteriore rilevanza.

Ho voluto prendere la parola come dirigente politico della mia organizzazione – interverrà successivamente il dottor Cappelli, responsabile del dipartimento previdenza ed assistenza – perché dobbiamo mettere alcuni punti fermi sulla riforma delle pensioni, se e quando verrà fatta.

Il nuovo Parlamento scaturito dalle elezioni del 27 e 28 marzo deve affrontare problemi enormi, ma questo è il tema fondamentale di questa legislatura ed anche delle prossime perché gli effetti si riverseranno negli anni a venire.

In ogni caso, formulerò alcune brevissime considerazioni d'ordine politico, non tecnico. Credo che lo strumento idoneo per affrontare la materia sia il disegno di legge, non tanto per la brutta fine fatta in questi giorni dai decreti-legge – anche quello del ministro Tremonti sul fisco ha subito un incidente in Commissione – quanto per la vastità della materia previdenziale che, coinvolgendo la totalità dei cittadini italiani, deve recepire i contributi dei rappresentanti dei cittadini eletti in Parlamento senza incidenti di percorso.

Ad ogni modo riteniamo che si debba tener conto di alcuni punti fondamentali.

Innanzitutto, si deve mantenere il principio della solidarietà tra classi, anche se il

termine classe non deve essere inteso in modo distorto. Pur essendo d'accordo sull'intervento pubblico in materia pensionistica, l'attuale metodo va riformato radicalmente.

Deve altresì essere mantenuto il principio della pensione e della contribuzione obbligatorie con *a latere* la contribuzione integrativa. La pensione integrativa, secondo noi, non ha attualmente alcuna possibilità di sviluppo poiché non esistono incentivi per il datore di lavoro in grado di orientarsi sulla relativa forma di contribuzione.

Le singole gestioni, soprattutto quella del commercio, debbono essere autonome, indipendenti e trasparenti all'interno dell'INPS.

Questi sono i principi fondamentali da osservare. Non ho altro da aggiungere, se non passare la parola al dottor Cappelli per la parte tecnica.

GIORGIO CAPPELLI, *Responsabile del Dipartimento previdenza e assistenza della Confesercenti*. Siamo convinti che la separazione tra previdenza ed assistenza deve essere il principio da porre a base della riforma del sistema pensionistico. Si deve definire chiaramente ciò che rientra nella previdenza e ciò che riguarda l'assistenza sia per la diversità dei due concetti, sia alla luce della confusione esistente legata al fatto che l'80 per cento della materia è gestita dall'INPS, ossia dal più grande istituto di previdenza pubblica italiana. Separare nettamente previdenza ed assistenza significa entrare nel merito delle aliquote di finanziamento del sistema previdenziale pubblico che sono strutturate per singole forme assicurative. Per esempio, l'aliquota, per me assurda, del 6,20 per cento finanzia le prestazioni relative all'assegno per il nucleo familiare, riservata a pochissimi lavoratori dipendenti.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARIO MASINI

GIORGIO CAPPELLI, *Responsabile del Dipartimento previdenza e assistenza della Confesercenti*. Tuttavia, il presidente di turno dell'INPS, trovandosi in difficoltà

con la gestione di cassa, ha utilizzato nella sostanza il *surplus* delle prestazioni temporanee non pagate per le pensioni.

Dunque, analizzare la struttura contributiva in essere può contribuire ad evidenziare le necessità legate al funzionamento della previdenza ed a creare risparmi su gestioni o su settori di prestazioni che hanno un *surplus*. Inoltre se da un lato, in qualità di rappresentanti di associazioni imprenditoriali, richiediamo ai sindacati dei lavoratori una maggior flessibilità o la possibilità di utilizzare la manodopera in modo più elastico, dall'altro dobbiamo essere più coerenti, anche perché immaginare uno sviluppo « a pioggia » della previdenza complementare, senza tener conto della velocità di variazione delle carriere lavorative di tutti i cittadini, e in particolare dei lavoratori dipendenti, significa limitare il decreto legislativo n. 124. Occorre considerare che ci si sta avviando verso un sistema economico che richiede una maggiore flessibilità ed una capacità di spostarsi da un campo di lavoro ad un altro: un principio questo che il decreto legislativo sulla previdenza complementare non prevede.

Quanto alla previdenza pubblica – premesso che l'insieme delle risorse deve circolare liberamente sul mercato per essere acquistato al medesimo prezzo – non capisco perché il costo del lavoro di un'azienda commerciale sia gravato da un determinato onere contributivo, quello dell'impresa industriale ne sostenga uno diverso. Mi riferisco al fortissimo differenziale che caratterizza le aliquote di fiscalizzazione degli oneri sociali. Oggi, l'accesso al fattore lavoro è discriminato da costi previdenziali differenti. Se si procede in un'ottica di libero accesso alle risorse, questo non è sostenibile e, conseguenzialmente, nel riordinare le aliquote INPS, auspichiamo la riduzione del costo contributivo sul lavoro per tutte le aziende, in quanto ciò consentirebbe di individuare spazi economici per finanziare e sviluppare la previdenza complementare.

Diversamente, si rischia di ripetere sempre gli stessi discorsi, di continuare a chiedersi se utilizzare il trattamento di fine rapporto per la previdenza comple-

mentare o erogarlo al lavoratore alla cessazione del rapporto stesso. Se non individueremo altri spazi economici e se non risolveremo i problemi fiscali sottolineati da chi mi ha preceduto, il decollo della previdenza complementare incontrerà ostacoli difficilissimi da superare.

Tornando al tema dell'audizione, è necessario che il processo di omogeneizzazione dei rendimenti sia perseguito effettivamente, in quanto esistono tutt'oggi sperequazioni tra il settore pubblico e quello privato, nonché, all'interno di quest'ultimo, differenziazioni tra la tutela previdenziale del lavoratore autonomo e di quello dipendente. Per citare un esempio, oggetto peraltro di discussione nella competente Commissione del Senato nella scorsa legislatura, non si comprende come mai per il pensionato da lavoro dipendente sia previsto l'assegno per il nucleo familiare, mentre per l'autonomo sia prevista soltanto la vecchia maggiorazione per assegni familiari che comunque risulta inferiore all'altra. Ancora: quando il lavoratore autonomo va in pensione ed ha periodi misti di contribuzione (legati a lavoro dipendente ed autonomo), non avendo la possibilità di ricongiungere le carriere sull'ultima gestione perde una parte del trattamento previdenziale. Nel caso opposto invece la ricongiunzione è possibile.

Si tratta di una serie di piccole distorsioni che debbono essere valutate ed affrontate alla luce dell'obiettivo che si intende perseguire, quello cioè di arrivare ad un livello omogeneo di trattamento in tema previdenziale.

SANDRO NACCARELLI, *Direttore generale della Confapi*. Ringrazio la Commissione per aver voluto procedere a questa audizione, considerata la grande importanza, evidenziata dagli interventi che mi hanno preceduto, della materia trattata per l'organizzazione delle imprese. Ringrazio particolarmente il dottor Torella che nel suo ruolo istituzionale all'interno dell'INPS ci ha messo in condizione di conoscere fatti di grande interesse che attengono alla situazione *ad horas* dell'Istituto;

non possiamo che convergere totalmente sulle considerazioni da lui espresse.

Desidero intervenire solo per ribadire alcuni punti e per rafforzare se possibile le opinioni espresse dai colleghi.

La materia previdenziale interessa l'intera collettività nazionale; da questa va affrontato responsabilmente, non sono possibili scorciatoie, si rende necessario un ampio dibattito perché gli interventi in materia produrranno sicuramente effetti e conseguenze che supereranno la generazione attuale.

Vorrei evidenziare un elemento che per noi è di grande rilevanza: occorre chiarezza sulla situazione complessiva della previdenza per capire quali interventi vanno realizzati. Si pone poi un problema obiettivo di differenziazione di trattamento nei confronti del pubblico impiego, che gode ancora di situazioni assolutamente privilegiate; all'interno del settore privato ci sono le medesime discriminazioni.

È stato sottolineato che non esistono settori nei quali per principio chiunque vi operi è in condizioni di indigenza. Questo ragionamento non può essere accettato; quando si affronterà la situazione dell'INAIL, il problema dell'agricoltura esploderà in tutta la sua drammaticità. Non possiamo ritenere che alcuni settori per principio non sono in condizioni di affrontare contributivamente il loro sistema di previdenza ed assistenza. Il problema dovrà essere affrontato dal Parlamento per la dimensione complessiva del peso che questo meccanismo sta scaricando sulle gestioni previdenziali degli altri settori e su quelle assistenziali.

Un ulteriore elemento di grande importanza deve essere visto sul fronte del costo del lavoro. Quando si parla di sistema previdenziale si parla del suo finanziamento; nel momento in cui si cerca di riattivare livelli occupazionali più adeguati alle necessità della collettività e delle giovani generazioni bisogna rendersi conto che ogni aumento degli oneri contributivi si scarica necessariamente sulla riduzione delle potenzialità occupazionali delle imprese.

Anche quando si propone di utilizzare il trattamento di fine rapporto non si deve

dimenticare che ove quest'ultimo venisse destinato al finanziamento della previdenza avrebbe comunque un costo per le imprese in quanto verrebbero sottratte alle stesse forme di autofinanziamento. La materia deve essere vista complessivamente.

Un ulteriore aspetto – affronto i diversi punti molto velocemente – deriva dai rendimenti che la previdenza pubblica offre ai cittadini: finché una lira investita in tale ambito darà una resa in termini previdenziali ampiamente (anche più del doppio) superiore a quella di una lira investita nel sistema a capitalizzazione non ci sarà nessun incentivo da parte dei lavoratori e delle aziende ad investire in questo settore. La verità vera è che la previdenza pubblica italiana offre condizioni di rendimento assolutamente non concorrenziali rispetto a quelle della previdenza privata. Se non si interviene su questo fattore disincentivando od equiparando i livelli di rendimento, qualunque possibilità di far sviluppare in questo paese la previdenza privata è morta prima di nascere, con una gravissima limitazione: la contribuzione che finisce nel sistema pubblico si trasforma in prestazioni e quindi in spesa, la previdenza a capitalizzazione crea un circuito virtuoso grazie al quale le risorse vanno impegnate sul mercato dei capitali, quindi degli investimenti, vanno sul mercato finanziario a vantaggio del sistema produttivo. Si tratta di scelte molto consistenti che dovranno essere compiute da questo Parlamento.

Sicuramente si configura un problema connesso all'allungamento dell'età media. Devo tuttavia evidenziare un aspetto che riguarda direttamente la nostra organizzazione di piccole e medie imprese: i lavoratori che operano nelle nostre aziende non godono di tutti i « paracaduti » previdenziali ed assistenziali presenti nel settore statale o della grande dimensione industriale. Portare l'età del pensionamento a 65 anni in una situazione in cui non c'è garanzia di lavoro sino a tale età richiede un sistema di ammortizzatori che venga incontro ai lavoratori che perdono occupazione. Possiamo adottare una soluzione positiva dal punto di vista dei bilanci dell'INPS, ma socialmente assolutamente discriminatoria tra i lavoratori che, per-

dendo l'occupazione, possono utilizzare strumenti come la cassa integrazione straordinaria o la mobilità lunga che consentono di arrivare senza traumi all'età della pensione e lavoratori che sono esclusi da questo circuito, per cui una volta licenziati si trovano senza alcun sostegno e con una età della pensione che viene spostata molto in avanti. Prego il Parlamento di tener ben presente questo problema, che del resto abbiamo sottoposto all'attenzione del ministro del lavoro nel nostro ultimo incontro.

In una situazione come quella italiana in cui l'occupazione della piccola e media impresa in senso lato interessa l'80 per cento della popolazione attiva del settore, quando si affronta il tema dell'allungamento dell'età pensionabile, bisogna strutturare un sistema di assistenza sociale che tenga presente quello che succede quando il lavoratore perde l'occupazione non per sua colpa senza avere ancora raggiunto l'età della pensione.

Siamo molto più favorevoli ad una modulazione flessibile dell'età della pensione, magari prevedendo un consistente taglio dei rendimenti, in modo da permettere ai lavoratori un'uscita dal mercato del lavoro anche in età più o meno corrispondente all'attuale, che comunque garantisca un minimo di trattamento.

Desidero aggiungere un ulteriore elemento. Da indagini più volte verificate a livello nazionale risulta che nel settore della produzione, ossia del lavoro in azienda, le attività di carattere usurante difficilmente permettono di svolgere con pienezza il proprio lavoro fino ai 65 anni; il tasso di morbilità dei lavoratori tra i 60 ed i 65 anni è del 30-35 per cento superiore a quello dell'età precedente. Bisogna considerare che cosa significa in termini di incidenza sul costo dell'impresa e sul sistema complessivo un indiscriminato spostamento in avanti dell'età per tutti i settori; ben diversa è la situazione di chi svolge il proprio lavoro in ufficio rispetto a chi lavora in un cantiere o è impegnato in attività di produzione di primo livello. Anche qui ci vuole una condizione di parità, ma anche serenità di giudizio nel valutare le condizioni che permettono al

lavoratore di uscire dal sistema produttivo in età ancora fisicamente abile.

PRESIDENTE. Nel ribadire l'invito rivolto ai rappresentanti delle confederazioni a consegnare, qualora ne siano provvisti, i materiali di studio, darei la parola ai colleghi per la formulazione di eventuali quesiti.

GIANFRANCO RASTRELLI. Ho ascoltato con attenzione gli interventi dei rappresentanti delle organizzazioni qui presenti ed ho anche constatato un'evoluzione delle posizioni sulla base dei dibattiti, degli studi anche recenti che sono stati condotti e realizzati nel nostro paese.

Vorrei domandare al dottor Torella come la Confindustria pensi di affrontare il problema della separazione tra spesa previdenziale e assistenziale, che non è tecnico bensì contabile. Vorrei capire cioè se determinate misure, come l'integrazione al minimo, possano essere configurate alla stregua di spese assistenziali nonostante alcune sentenze della magistratura le considerino previdenziali. Mi riferisco specificamente alla sentenza della Corte costituzionale sull'integrazione al minimo, rispetto alla quale gradirei conoscere l'opinione della Confindustria.

Inoltre, poiché mi sembra di aver capito che soltanto il rappresentante della Confindustria abbia parlato della solidarietà, rendendo dichiarazioni interessanti sulla evoluzione del sistema previdenziale italiano, vorrei capire che cosa si intenda per solidarietà e come si possa farvi fronte considerato il sistema previdenziale italiano.

ANTONIO TORELLA, Dirigente del servizio previdenza della Confindustria. Ringrazio l'onorevole Rastrelli perché mi offre la possibilità di precisare il pensiero della Confindustria sulla separazione tra previdenza ed assistenza, sul concetto di solidarietà, nonché sull'integrazione al minimo.

Secondo le nostre più recenti analisi, peraltro ancora in corso, la distinzione tra previdenza ed assistenza ha poco rilievo da un punto di vista macroeconomico, mentre

è relevantissima sotto il profilo della trasparenza delle contabilità e con riferimento ai destinatari degli obblighi dei finanziatori della previdenza e dell'assistenza. È una precisazione che di volta in volta va fatta per stabilire se debba farsi carico dell'onere l'intera collettività (per l'assistenza) o la platea produttiva (per la previdenza). Ripeto, dal punto di vista macroeconomico la differenza non ha rilievo tenuto conto che, come ho detto, complessivamente il prelievo fiscale e parafiscale – ovviamente le variazioni del *mix* hanno conseguenze settoriali – ha raggiunto livelli medi paragonabili a quelli CEE, ma è di un terzo superiore a quello degli Stati Uniti e del Giappone.

Per quanto riguarda il finanziamento e la sua realizzazione, se cioè si debba ricorrere prevalentemente al fisco o al gettito contributivo, per far capo alla previdenza e all'assistenza, si tratta di operare una scelta politica. Sotto il profilo strettamente economico i destinatari finali dei due obblighi sono i cittadini, siano essi soggetti al prelievo fiscale o al contributivo. Ciò non toglie, lo ribadisco, l'assoluta necessità di avere indicazioni circa la distinzione delle contabilità, perché nell'un caso si tratta del cittadino in quanto lavoratore, nell'altro del cittadino in quanto titolare di un reddito.

In ordine all'integrazione al minimo, senza ripercorrere la storia che credo sia ben nota alla Commissione, posso dire che se le stime dell'INPS sono esatte siamo di fronte ad un debito in essere, riconosciuto come tale dalla Corte Costituzionale. Si può anche discutere sulle cause che l'hanno prodotto, ciò non toglie che siamo in presenza di un debito in essere nei confronti di pensionati in essere che, secondo la nostra filosofia, va assolto, naturalmente con la gradualità che presiede ad una manovra del genere, la quale richiede un impegno suppletivo dell'ordine di 30-35 mila miliardi.

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MARCO FABIO SARTORI**

ANTONIO TORELLA, Dirigente del servizio previdenza della Confindustria. Siamo

anche noi tra coloro i quali hanno sottolineato un importante risvolto della vicenda, ossia la possibilità che nel nostro sistema pubblico complessivo si possa e si debba in prospettiva – non per il passato naturalmente – immaginare il ruolo (e la sua validità) della giurisprudenza additiva, al di là delle valutazioni – buone o cattive – effettuate all'atto della formazione delle leggi e superate dai fatti. In altri termini, a fronte di provvedimenti adottati dal Parlamento o dal Governo sulla base di previsioni che risultano nettamente superate dalla giurisprudenza di diritto, sia essa costituzionale o di cassazione, si tratta di capire come fronteggiare un sistema che espone l'ente previdenziale, quale che esso sia, a spese di questo tipo. Poco conta che ammontino a determinate cifre dopo anni: oggi si parla di circa 35 mila miliardi dal momento che sono passati anni, ma se la spesa fosse stata affrontata prima sotto il profilo dell'entità il suo ammontare sarebbe stato nominalmente inferiore e tuttavia la realtà non sarebbe cambiata.

La vera questione non è tanto far fronte o non alla giurisprudenza costituzionale – perchè sicuramente il debito va onorato –, quanto quello di affrontare il problema a monte, quello di una giurisprudenza additiva che riesca a scaricare sul sistema previdenziale, ma non soltanto su questo, oneri non previsti e non programmati. Tale aspetto appartiene sicuramente alla responsabilità del Parlamento, di questo Parlamento.

Quanto alla solidarietà, desidero precisare che le mie dichiarazioni sono il frutto di meditazioni interne della Confindustria, non di *slogan* facili o di moda. La solidarietà è un tratto caratteristico del passato del nostro sistema previdenziale, ma dovrà esserlo anche del futuro. Nelle simulazioni svolte abbiamo immaginato la situazione che si sarebbe determinata se si fosse passati bruscamente da un sistema ad un altro: praticamente, l'entità del colpo finanziario per circa 40 anni – che, ripeto, non sono nulla dal punto di vista previdenziale; negli Stati Uniti le proiezioni circa i frutti e gli effetti si calcolano in un arco temporale di 70 anni – equivarrebbe ad una spesa doppia rispetto all'attuale

solo per il capitolo previdenza. Non essendo immaginabile un passaggio brusco da un sistema a ripartizione pura ad uno a capitalizzazione pura, si deve pensare ad un sistema misto in cui il ruolo della solidarietà per il pubblico risulti decisivo, perché coinvolge le generazioni ed anche le categorie.

Il punto critico è che questo Parlamento dovrebbe vagliare criticamente la situazione, perché non si discute il principio in sé bensì la sua traduzione pratica. Non può più immaginarsi che la solidarietà venga attuata rinviando alle future generazioni oneri insostenibili. Se le simulazioni finanziarie vengono svolte seguendo un certo criterio, questo non vuol dire solidarietà tra generazioni, significa impedire alle future generazioni di vivere una vita da cittadino.

Anche il tema della solidarietà tra categorie va affrontato con tempi predeterminati e limiti ragionevolmente compatibili, poiché non è pensabile che nell'ambito dello stesso sistema previdenziale, con le stesse regole di tutela e gli stessi rendimenti, uno paghi una lira, l'altro ne paghi cento. Non è pensabile cioè che per un fondo pensioni un lavoratore dipendente versi 52 lire come contributo per ottenere 100 lire di pensione, mentre per un altro fondo si paghino solo 12 lire per ottenere le stesse 100 lire di pensione. Ripeto, non è immaginabile, anche perché di fatto significa sottrarre a masse ingenti di lavoratori risorse finanziarie per drenarle surrettiziamente a favore di altri; il collega che mi ha preceduto ha parlato del drenaggio di imponenti risorse destinate alla cassa assegni familiari dei lavoratori dipendenti, i cui beneficiari sono poche centinaia di persone. Nel contempo le aziende – quindi di fatto la produzione ed anche i lavoratori, sia pure indirettamente – pagano un contributo del 6,20 per cento, che di fatto viene utilizzato per destinazioni diverse. Questo tipo di solidarietà evidentemente non può essere più condizionale.

DANILO MONTANARI. Dopo aver ascoltato con grande attenzione la relazione del dottor Torella, devo anzitutto dire che ragionare con i numeri, come è

stato fatto questa mattina, è comunque cosa degna di plauso.

Volevo affrontare due problemi, di cui uno è già stato trattato nella precedente risposta.

Ho appreso questa mattina che gli altissimi profili professionali in altri paesi non godono di pensione – questo mi è parso di capire – o quanto meno hanno una posizione previdenziale differenziata rispetto agli altri. Disponete di uno studio da cui si possa sapere su base macroeconomica quanto gravano i nostri altissimi profili professionali sul disavanzo dei nostri enti?

Il dottor Torella ha parlato di abuso persistente nelle pensioni di invalidità. Era un discorso di cognizione comune o anche su questo si dispone di qualche statistica non finalizzata al singolo caso, ma generale?

ITALO COCCI. Ho molto apprezzato la vostra esposizione davvero puntuale nella quale ricorre un elemento che a mio avviso è opportuno introdurre, ossia la ricchezza, il prodotto interno lordo come parametro di riferimento. Tuttavia, questo elemento è estraneo alla formazione del monte di risorse dal quale poi il sistema previdenziale si alimenta; nel lungo periodo può anche emergere il fenomeno di una riduzione del tasso di occupazione, quindi del gettito ai fini previdenziali pur in presenza di una crescita del PIL o viceversa.

Mi chiedo rispetto a questa ipotesi: non è il caso di pensare ad un sistema previdenziale che si alimenti anche – così come del resto avviene in parte per i livelli di salario con la contrattazione collettiva – attraverso la ricchezza, il valore aggiunto prodotto?

La seconda domanda si connette ad una considerazione sulle pensioni integrative. Si è detto che i rendimenti della previdenza pubblica sono alti, ma non è stato evidenziato, per esempio, che i suoi costi di gestione rispetto a quelli della previdenza integrativa sono molto più bassi, se non altro perché si realizzano grosse economie di scala e non vi è il problema del profitto. Dopo il provvedimento Amato e la riforma che introduce la possibilità di un

calcolo su tutta la vita lavorativa, come si giudica un'ipotesi di versamento volontario del lavoratore al sistema pubblico così come oggi è fatto? In altri termini, se nel 1994 ho la possibilità di mettere da parte 500 mila lire posso utilizzarle per una pensione integrativa privata; si potrebbe pensare – qualora quest'ipotesi venisse accolta – di versare direttamente questa somma nelle casse dell'INPS, visto che comunque, indipendentemente dall'anzianità maturata ciò contribuirebbe a rafforzare la mia posizione pensionistica futura?

LAURA MARIA PENNACCHI. Avrei voluto rivolgere alcune domande illustrando le argomentazioni che mi portavano a farle, ma considerata la ristrettezza dei tempi mi limito ad alcuni quesiti telegrafici.

Poiché siamo di fronte ad una situazione nella quale bisogna intervenire sicuramente sul sistema delle prestazioni, dobbiamo rimetterne in discussione la logica di fondo, ma nello stesso tempo intervenire sul sistema di finanziamento; queste sono entrambe le « gambe » del sistema previdenziale storico. Se vogliamo mantenerlo, anche per le ragioni pregevolissime che avete richiamato – anzi, se poteste mettere a nostra disposizione gli studi di cui avete parlato, le meditazioni che avete fatto (si diceva che non si tratta solo di uno *slogan*) per noi sarebbe un grande vantaggio – si pone una domanda sul sistema di finanziamento. Rammento in proposito le discussioni sviluppatesi in questi anni anche in ambito CEE in merito alla possibilità di trovare cespiti, fonti di finanziamento aggiuntive, basi imponibili nuove, tenendo conto del fatto che lo smottamento demografico-occupazionale provoca inesorabilmente un'erosione della base contributiva e fiscale tradizionale. Vengono avanzate le ipotesi di una tassazione sul valore aggiunto delle imprese – ma sembra trovare molte controindicazioni – oppure di una tassazione di tipo ecologico o altre ancora che proprio all'interno della Confindustria sembra si stiano mettendo a punto; mi riferisco a modifiche che fanno maggiormente leva sull'IRPEF, a trasformazioni

radicali della contribuzione di cui vorremmo sapere qualcosa.

ANTONIO TORELLA, *Dirigente del servizio previdenza della Confindustria*. A questo punto ogni domanda meriterebbe una più serena e più pacata risposta, ma cercherò di essere comunque sintetico.

Negli altri paesi si prevede un massimale di tutela, per cui gli alti profili professionali non ricevono tutela dal sistema pubblico; naturalmente trovano poi sbocco in sistemi integrativi. Il problema, pur essendo interessante dal punto di vista del raffronto con gli altri paesi, presenta un'incidenza complessiva sul sistema abbastanza marginale. Si tenga presente — tanto per intenderci — che i tre quarti dei contribuenti italiani sono al di sotto dei 34 milioni; tutti gli altri che si collocano al di sopra di questa cifra — in realtà stiamo parlando di un reddito medio non particolarmente significativo — rappresentano soltanto un quarto; se all'interno di questa frazione selezioniamo gli alti o gli altissimi profili professionali, ci rendiamo conto che il discorso può tagliare alcune centinaia o migliaia di teste, ma ha un'incidenza complessiva sul sistema pari allo zero.

Questo è il motivo per cui l'indicazione offerta da alcuni di prefigurare un tetto è più estetica che efficace perché, salvo il caso in cui venisse fissato ad un livello molto basso, ben al di sotto dei 34 milioni, avrebbe scarso rilievo.

Per quanto riguarda la domanda formulata dall'onorevole Cocci sulla possibilità di utilizzare il PIL come parametro, mi pare che egli stesso si sia dato la risposta. Tale riferimento, così come avviene altrove, è tutto sommato deviante perché l'Italia rispetto agli altri paesi si trova « spiazzata » per ciò che riguarda in particolare il lavoro dipendente; poiché la massa su cui si fa prelievo contributivo è essenzialmente massa retributiva considerare soltanto il PIL significa dare un'immagine in qualche modo deviante. Se si procedesse invece al raffronto tra le masse imponibili dei diversi paesi, constateremo che il nostro spiazzamento è in eccesso sia per base imponibile incisa, sia per aliquote di riferimento.

Nei diversi interventi che si sono susseguiti è stata ipotizzata una contribuzione da affiancare a quella tradizionale e riferita al valore aggiunto. Nonostante gli studi eseguiti in argomento da vari paesi, nessuna nazione ha adottato questo sistema: invero l'Olanda ha dato alcune indicazioni, successivamente superate. Al di là delle caratterizzazioni ideologiche, talvolta sottese a tali indicazioni, credo che sia saggio e pragmatico prendere a riferimento la situazione in essere. Se la spesa pensionistica dell'INPS ammonta a 160 mila miliardi, coperti per circa due terzi dalla contribuzione, immaginare una qualsiasi formula di gettito contributivo con un'altra fonte significherebbe finanziare con una fonte sostitutiva o aggiuntiva masse di questo tipo. Secondo le nostre proiezioni la spesa odierna, pari a 160 mila miliardi, dovrebbe aumentare nel 2020 in moneta 1994 solo per l'INPS a 260 mila miliardi e conseguentemente la manovra aggiuntiva dovrebbe essere di una dimensione tale da sopportare un ammontare equivalente alla spesa attuale, il che è inimmaginabile, al di là delle ragioni di carattere ideologico. Poiché però il valore aggiunto è mobile, nei periodi di crisi come verrebbe finanziato il sistema? Laddove non si è verificata una crescita economica e, di conseguenza, non si è creato valore aggiunto, come si finanzierebbe? Dunque questo non può rappresentare uno strumento in grado di superare gli squilibri del sistema previdenziale.

È evidente che una volta introdotta una riforma che avesse riequilibrato il sistema, con un'operazione di lungo periodo (almeno 30 anni), allora il sistema di finanziamento potrebbe anche non essere necessariamente contributivo.

Dal punto di vista macroeconomico se immaginassimo un sistema di prelievo attraverso il fisco, non cambierebbe nulla: si tratterebbe semmai di definire regole diverse. Occorrerebbe allora ricercare un finanziamento complessivo in grado di coprire oggi 160 mila miliardi e tra venti anni 260 mila miliardi in moneta 1994. Naturalmente le modalità di esecuzione possono risentire di varie contingenze, perché — lo ribadisco — in periodi di crisi

economica come si fa a finanziare un sistema che ha bisogno di risorse di tali dimensioni ?

È stato anche affrontato il tema dei costi della previdenza pubblica più bassi di quelli della previdenza integrativa. È indubbio che se raffrontassimo i costi tra la previdenza pubblica e l'attuale previdenza privata, la prima risulterebbe in vantaggio. Stiamo parlando però sul piano dei costi di piccole cose ed anche se l'argomento è da prendere in considerazione, di per sé non affronta uno dei nodi decisivi del fenomeno che abbiamo dinnanzi.

È stato altresì affrontato il tema del versamento integrativo al sistema pubblico. Se uno mi domandasse di versare cento lire ad un sistema che permette sicuramente di vincere alla lotteria rispetto ad un altro che non offre questa certezza, non avrei alcun dubbio. L'attuale sistema pubblico per una serie di regole generose susseguitesesi nel tempo, indubbiamente offre rendimenti superiori a quelli di un qualsiasi sistema previdenziale a capitale privato. Ciò non implica il dovere di continuare a versare al sistema pubblico per ottenere quel rendimento, in quanto così facendo si contribuirebbe all'accrescimento dello squilibrio complessivo. Se il sistema pubblico fosse ricondotto a limiti di compatibilità, è indubbio che il lavoratore, attraverso la previdenza privata, potrebbe far fronte adeguatamente all'INPS o a qualsiasi fondo pensioni di tipo privatistico. Comunque questo non cambia nulla: si tratta solo di inserire nel sistema complessivo masse da indirizzare verso un circolo virtuoso, ossia masse da utilizzare non soltanto per una funzione di retribuzione - che è tipica e fondamentale di un sistema a ripartizione - ma anche di accumulazione di risorse da destinare allo sviluppo, di cui oggi si avverte il bisogno. Abbiamo introdotto un trinomio per la riforma della previdenza, ossia occupazio-

ne-previdenza-fisco. Se non si incrementerà l'occupazione, qualsiasi misura che incide sul sistema pensionistico è destinata a fallire; per aumentare l'occupazione però si deve incrementare lo sviluppo e per far questo occorrono risorse aggiuntive.

GUIDO PEDRELLI, *Presidente della Confesercenti*. Vorrei rappresentare alla Commissione lavoro della Camera dei deputati un problema che in questo momento ci sta a cuore, cioè il commissariamento dell'INPS che finora era gestito dalle parti sociali, temiamo si prolunghi eccessivamente invece di essere limitato nel tempo. Desidero richiamare la sensibilità della Commissione sullo stato dell'Istituto, che attraversa un periodo di totale incertezza e di gestione non collegiale che incide sulla democraticità e sull'efficienza.

Non vorrei che questa Commissione e il Parlamento prestassero un'attenzione strabica nei confronti delle parti sociali. È noto che i lavoratori assistiti dall'INPS non sono soltanto quelli dell'industria: dato che il 65 per cento degli occupati appartiene a gestioni non industriali e 2,4 milioni di cittadini operano nel settore del commercio e turismo che io rappresento, di questo si dovrà tener conto all'atto della nomina del nuovo consiglio di amministrazione dell'Istituto.

PRESIDENTE. Vi ringrazio nuovamente per i contributi offerti.

La seduta termina alle 9,50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 28 luglio 1994.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO