

A dieci anni dalla relazione della Commissione “Onofri”: quali indicazioni per la riforma delle pensioni?

*Fabio Pammolli & Nicola C. Salerno
(nota sintetica per il GdL)*

Il processo di riforma delle pensioni in Italia non è ancora concluso. Il dibattito di politica economica di questi giorni coinvolge almeno quattro aspetti del sistema pensionistico, tutti di natura strutturale:

- la revisione dei coefficienti “Dini”, mancata nel 2005,
- il superamento del cosiddetto “scalone”, introdotto nella scorsa legislatura, che dal 1° Gennaio 2008, innalza a 60 anni il requisito anagrafico da far valere con almeno 35 anni di contributi per il pensionamento di anzianità;
- il problema delle pensioni basse, che in prospettiva (dopo il 2030 con il criterio contributivo a regime) avrà anche una valenza più ampia di quella attuale, alla luce della riduzione dei tassi di sostituzione soprattutto per le carriere discontinue e con periodi di lavoro parasubordinato;
- la relazione tra regole pensionistiche e funzionamento del lavoro;
- la trasformazione multipilastro con smobilizzo del TFR.

A dieci anni dalla relazione conclusiva della Commissione “Onofri” vorremmo proporre e sviluppare la seguente domanda: quali soluzioni di *policy* scaturirebbero se si volesse rimanere coerenti con le indicazioni della Commissione?

In particolare, dalla lettura della relazione emergono a nostro avviso i seguenti elementi da prendere in considerazione:

- Il peso della spesa per pensioni all’interno della spesa sociale era di oltre il 60% nel 1997 (contro il 45 dell’UE-15), e la Commissione suggeriva il suo ribilanciamento. A distanza di 10 anni la quota è rimasta sostanzialmente invariata (contro il 43 circa dell’UE-15; fonte Eurostat, 2004), e se si analizzano le proiezioni di lungo termine Ecofin emerge che anche al 2050 oltre la metà della spesa sociale italiana sarà dedicata alle pensioni pubbliche. *[pag. 4]*
- In particolare, la Commissione evidenziava la natura “predeterminata” della spesa pensionistica (che, quando il *welfare* è sbilanciato, impedisce di seguire in “presa diretta” le necessità sociali), nonché la sua concretizzazione in prestazioni monetarie (laddove una combinazione di *cash* e *in-kind* nel *welfare system* permette di ottimizzare). *[pag. 7 e pag. 18]*
- La Commissione suggeriva la diversificazione della spesa verso gli ammortizzatori sociali e verso le politiche attive del lavoro, per

“sostenere una maggiore mobilità occupazionale e proteggere in modo sistematico dai rischi della povertà”. Al 2004 (Eurostat), l’Italia dedica lo 0,5% del PIL alle politiche del lavoro, contro l’1,9 dell’UE-15. Nessuna risorse è dedicata alla politica per la casa né a politiche strutturate per l’inclusione sociale, contro rispettivamente l’0,4 e lo 0,5% dell’UE-15. [pag. 10]

- All’interno delle politiche del lavoro, inoltre, suggeriva di distinguere tra le prestazioni di tipo assicurativo (contro la sospensione temporanea del lavoro o la perdita del lavoro; I e II livello) [pagg. 13-16] e quelle di tipo assistenziale (selettive e vincolate ai comportamenti dei beneficiari, nonché da coordinare con il complesso del sistema di redistribuzione; III livello). [pagg. 16 e seguenti]
- Anche se non è esplicitamente affermato, le giustificazioni addotte per la distinzione tra assicurazione e assistenza sociale, e le diverse caratteristiche di funzionamento che si indicano per le due (modalità di finanziamento, platea di riferimento, valore delle prestazioni, etc.), hanno una naturale estendibilità alle regole pensionistiche (sono principi generali). [varie pagine e pag. 18 per assistenza rivolta all’universalità della cittadinanza]
- La Commissione più volte affermava, inoltre, che il disegno del *welfare system* deve essere coerente con gli incentivi individuali alla partecipazione al sistema produttivo, alla valorizzazione del capitale umano e alla produttività. [per esempio, apertura pag. 3]
- La coerenza con gli incentivi individuali è rafforzata dalla separazione netta tra prestazioni pensionistiche, assicurative e assistenziali. [pag. 19]
- Nello specifico del sistema pensionistico, la Commissione indicava le seguenti principali linee di intervento [da pag. 24 in poi]:
 - (a) unificazione (qualcosa di più che l’omogenizzazione) dei regimi pensionistici pubblici;
 - (b) applicazione rigorosa della riforma “Dini” nella fase di esercizio delle deleghe;
 - (c) accelerazione della fase di transizione;
 - (d) separazione tra prestazioni assicurative e prestazioni assistenziali;
 - (e) allineamento aliquote di computo alle aliquote effettive;
 - (f) revisione periodica dei coefficienti “Dini”;
 - (g) innalzamento dell’età (effettiva) di pensionamento ai livelli europei;
 - (h) sviluppo dei pilastri complementari a capitalizzazione, per i lavoratori privati e pubblici.

Il contributo che vorremmo fornire al Gruppo di Lavoro consiste nel segnalare quali sarebbero gli interventi di *policy* sul sistema pensionistico più coerenti con l’analisi allora svolta dalla Commissione. Un modo per sottolineare l’attualità della sua relazione conclusiva, ma anche i nodi che negli ultimi dieci anni sono rimasti aperti nel *welfare system* italiano, nonostante i tanti progressi che pure si sono compiuti.