



Facoltà Economia

Cattedra Economia Pubblica

***L'INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE E
LA SOSTENIBILITA' DEI SISTEMI PREVIDENZIALI***

RELATORE:

Prof. Andrea Monorchio

CANDIDATO:

Emanuela Grande

Matr. 603801

CORRELATORE:

Prof. Pietro Reichlin

ANNO ACCADEMICO: 2006/2007

Indice

Introduzione	pag. 4
---------------------------	--------

Capitolo I

ANALISI DELL'IMPATTO DELL'INVECCHIAMENTO DEMOGRAFICO SUI SISTEMI PREVIDENZIALI PUBBLICI

1. Finalità della ricerca	» 8
2. Popolazione italiana: quadro demografico e indicatori di struttura	» 10
3. L'invecchiamento demografico nei paesi dell'Unione Europea	» 17
4. Definizione e misure di vecchiaia	» 23
5. Impatto dell'invecchiamento della popolazione sui bilanci nazionali	» 24
6. Evoluzione della spesa pensionistica in Italia	» 27
6.1. Definizioni dei diversi aggregati di spesa pensionistica	
7. Spesa sanitaria e Long Term Care nei paesi dell'Unione Europea	» 36

Capitolo II

IL SISTEMA PENSIONISTICO ITALIANO: I DIVERSI PROCESSI DI RIFORMA

1. I sistemi di protezione sociale e i modelli pensionistici pubblici	» 45
2. La previdenza pubblica in Italia	» 53
2.1. Processi di riforma avviati in Italia negli anni Novanta	
2.2. La riforma Maroni ed il nuovo disegno di legge per la disciplina del welfare	
3. Sistemi pensionistici pubblici europei a confronto	» 67
4. Tassi di sostituzione e adeguatezza delle prestazioni del sistema pensionistico obbligatorio	» 70

Capitolo III

LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE IN ITALIA E IN EUROPA

1. Le ragioni del secondo pilastro	pag. 78
2. L'articolazione della previdenza complementare in Italia	» 82
3. La riforma del TFR	» 91
4. Dimensioni dei fondi pensione, strategie di investimento e rendimenti ..	» 98
5. La previdenza complementare in Europa	» 104
Conclusioni	» 110
Bibliografia	» 116
Sitografia	» 118

Introduzione

La popolazione mondiale invecchia: ciò è quanto emerge dagli studi degli enti di ricerca delle principali organizzazioni nazionali ed internazionali. Entro il 2050 nei paesi più sviluppati una persona su 11 avrà più di 80 anni. Nei paesi in via di sviluppo il 3% della popolazione apparterrà alla stessa fascia d'età. Inoltre la velocità con cui le popolazioni invecchieranno sarà sempre più elevata: in Giappone ad esempio la percentuale di individui con oltre 65 è passata dal 7 al 14% in soli venti anni, mentre tale processo di transizione ha impiegato 114 anni per verificarsi in Francia. In alcuni paesi, come il Brasile, la Corea del Sud e l'Indonesia si prevede che durerà circa 25 anni. Paesi come gli Stati Uniti ed il Canada subiranno un aumento della popolazione anziana che raggiungerà entro un decennio il 21% del totale.

A livello europeo la transizione demografica è, se possibile, ancora meno favorevole. Nel vecchio continente, infatti, la forte diminuzione della fecondità e l'allungamento della vita sono alla base di un processo di invecchiamento ancora più marcato. Tali fenomeni sono misurati essenzialmente da due indicatori sintetici: il tasso di fecondità e la speranza di vita alla nascita che registrano una dinamica poco rassicurante. Nel 2050 il tasso di fecondità medio dei 25 Stati membri dell'Unione Europea si attesta ad un valore di 1,6 figli per donna. Per ciò che concerne il secondo fattore, gli uomini avranno un'aspettativa di vita alla nascita di oltre 81,6 anni, mentre le donne di 86,6 anni, ossia 5 di più. Ne consegue una sostanziale modifica nella struttura della popolazione che vede ridursi il numero di individui giovani ed in età lavorativa a fronte dell'incremento della platea degli anziani.

Nel contesto europeo, e addirittura mondiale, il paese che si configura come il più vecchio è l'Italia, a causa dei bassissimi tassi di fecondità e dell'innalzamento della speranza di vita, indicatore che registra i livelli più alti tra i paesi europei. Ciò comporta un tasso di dipendenza degli anziani nel 2050 (62%) e, di conseguenza, un peso degli individui con oltre 65 anni in proporzione ai soggetti delle altre fasce di età, decisamente superiori ai valori delle altre nazioni.

Tali fenomeni incidono su molteplici ed importanti aspetti della vita sociale ed economica di un paese e dunque non possono non incontrare l'attenzione della classe

politica e dell'opinione pubblica, in generale, e non stupisce che siano al centro dei dibattiti in merito alle riforme strutturali promosse dai vari governi.

In primo luogo, notevoli sono i riflessi che le tendenze demografiche in atto producono sui conti di finanza pubblica sotto il profilo dell'espansione della spesa sociale e previdenziale, in particolar modo. Le previsioni sui valori assunti dalla spesa pensionistica nei prossimi decenni mettono in dubbio la sostenibilità finanziaria dei sistemi previdenziali e impongono l'implementazione di strategie volte ad evitare il loro collasso. La spesa sociale in percentuale del PIL subirà decisivi incrementi dovuti principalmente a due fattori: l'aumento della spesa pensionistica e quello non meno rilevante della spesa sanitaria. Entrambe le componenti, infatti, sono influenzate negativamente dall'allargamento della platea degli anziani che si traduce in un numero maggiore di pensioni da erogare e di cure mediche da fornire per l'assistenza agli individui affetti da malattie degenerative tipiche dell'età senile.

Non va, inoltre, dimenticato l'ulteriore aggravante della riduzione della fascia di popolazione in età attiva che comporta una quantità inferiore di risorse contributive su cui il sistema può contare per il finanziamento delle pensioni pubbliche. A tal proposito emerge la necessità di riforme del mercato del lavoro e di politiche a favore della famiglia allo scopo di favorire la crescita dei tassi di occupazione e di fecondità funzionali ad incentivare la partecipazione dei giovani e delle donne al sistema produttivo, e con specifico riferimento a queste ultime, a rendere possibile la conciliazione del ruolo di mamme con quello di lavoratrici.

A fronte di scarse risorse destinate ai giovani e alle famiglie, ingenti sono i livelli di spesa riservati alle pensioni pubbliche in Italia. La generosità delle prestazioni e i poco severi requisiti di accesso all'istituto del pensionamento, rendevano ancor più seria, in Italia, la pressione che l'invecchiamento della popolazione avrebbe creato sui conti pubblici. Per tale ragione agli inizi degli anni Novanta si è dato l'avvio ad una serie di riforme legislative che hanno rivoluzionato l'assetto del sistema pensionistico allo scopo di frenare la crescita del rapporto tra la spesa pensionistica e il prodotto interno lordo. Le modifiche introdotte hanno riguardato due aspetti principali: il metodo di calcolo del trattamento corrisposto e l'innalzamento dei requisiti anagrafici e contributivi per maturare il diritto al pensionamento. Con i

correttivi apportati si è riusciti a stabilizzare la spesa pensionistica ed a creare le condizioni per rendere il sistema finanziariamente sostenibile e attuarialmente equo¹. Il graduale passaggio dal vecchio (sistema retributivo) al nuovo (sistema contributivo) metodo di determinazione della pensione previsto dai provvedimenti varati dà luogo ad una netta flessione dei tassi di sostituzione, ossia del rapporto tra l'ultima retribuzione annua percepita e la prima prestazione previdenziale annua del periodo di quiescenza. Il rischio che ne discende non è trascurabile e concerne l'adeguatezza della pensione al soddisfacimento dei bisogni nell'età anziana. Per fronteggiare tale fenomeno due sono gli indirizzi strategici adottati: uno, già richiamato, è rappresentato dal posticipo dell'età di pensionamento e l'altro dallo sviluppo del sistema pensionistico integrativo.

Tanto più si ritarda l'uscita dal mondo del lavoro tanto più elevato sarà l'importo della rendita cui si ha diritto, perché maggiore è il montante contributivo e più alti sono i coefficienti di trasformazione per il calcolo della stessa. Questo dunque dovrebbe risultare un buon incentivo per convincere i lavoratori a non abbandonare precocemente la loro occupazione.

Notevoli sforzi normativi sono stati compiuti per la costruzione di un pilastro complementare solido e robusto cui affidare il delicato ruolo di integrazione del reddito derivante dal sistema pubblico. Ciononostante il cammino è ancora lungo e lo strumento delle forme pensionistiche collettive tarda a decollare. Per tale ragione si è cercato di incentivare l'adesione ai fondi pensione da parte dei lavoratori attraverso l'emanazione di una disciplina che prevedesse il conferimento tacito o esplicito del trattamento di fine rapporto alle forme complementari collettive o individuali esistenti.

Quanto finora esposto è oggetto del presente lavoro, nel quale si è cercato di illustrare il quadro demografico italiano e le implicazioni che ne sono derivate, e ne deriveranno, sotto il profilo della sostenibilità finanziaria dei sistemi previdenziali e delle iniziative intraprese in ambito pensionistico.

Per ogni argomento trattato si è ritenuto corretto, e per certi versi fondamentale, data l'appartenenza ad un unico sistema economico, confrontare la fattispecie nazionale con quanto riscontrato a livello europeo. Risulta in tal senso interessante

¹ Giuliano Amato, Mauro Marè, *Il gioco delle pensioni: rien ne va plus?*, il Mulino, Bologna, 2007

comprendere se gli Stati membri si trovano a fronteggiare i medesimi problemi e se adottano strategie comuni per la loro risoluzione.

Capitolo I: Analisi dell'impatto dell'invecchiamento demografico sui sistemi pensionistici pubblici

1. Finalità della ricerca

La riforma del sistema previdenziale è un tema estremamente attuale e controverso, intorno al quale ruotano aspetti rilevanti, quale ad esempio la sostenibilità della spesa sociale negli anni futuri, e interessi molteplici, che si possono riassumere nella questione dello scambio economico e politico tra le generazioni.

Due importanti riforme sono già state varate nel nostro paese da molti anni, rendendo più stabile la spesa pensionistica e più equo dal punto di vista attuariale il sistema. Il processo non è, però, completo, in quanto il quadro demografico prospettato per i prossimi quaranta anni rende necessari ulteriori interventi e aggiustamenti da effettuare nel più breve tempo possibile.

L'aumento della popolazione anziana rispetto alla popolazione in età attiva ha implicazioni economiche molto vaste, prima fra tutte l'incremento della spesa per la protezione sociale a favore degli anziani, che rappresenta, a sua volta, il principale fattore di pressione sugli equilibri del bilancio pubblico. Le scelte in materia previdenziale divengono, dunque, fondamentali al fine di assicurare un riequilibrio duraturo dei conti pubblici se si considera che in base alle stime dell'Istat il rapporto tra ultrasessantenni e popolazione in età da lavoro aumenterebbe dal 42% nel 2005, al 53% nel 2020 fino a raggiungere l'83% nel 2040². Affinché sia possibile garantire nei prossimi anni l'erogazione di pensioni di importi adeguati, si ritiene indispensabile agire in due direzioni: aumentare l'età media di pensionamento e incentivare lo sviluppo delle forme previdenziali complementari.

La maggior parte dei paesi dell'Unione Europea si trova a fronteggiare il medesimo problema, come dimostrano le previsioni della Commissione Europea, che evidenziano fenomeni poco rassicuranti circa la struttura e la dimensione della popolazione europea nei prossimi anni. In particolare il quadro demografico che si ha di fronte è costituito da tassi di fecondità molto bassi, dall'aumento delle aspettative di vita, dalla riduzione del tasso di mortalità, fattori che spingono verso un progressivo invecchiamento demografico e quindi verso una crescita assoluta e

² Commento del Governatore della Banca d'Italia M. Draghi in riferimento al Dpef per gli anni 2008/2011

proporzionale dei segmenti di età più anziani all'interno della popolazione. Se a tutto ciò si aggiungono le modifiche del mercato del lavoro, il quale sarà caratterizzato da un numero ridotto di persone attive, da forme di lavoro temporanee e irregolari, e da periodi più o meno lunghi di inoccupazione, diventa ancora più urgente per i governi europei giungere ad una soluzione che assicuri in futuro la capacità degli stessi di finanziare la spesa pensionistica.

L'invecchiamento demografico è fenomeno che, pur incidendo in modo rilevante l'ambito pensionistico della spesa sociale, provoca pressioni non marginali anche sulla spesa sanitaria ed in particolar modo sulla spesa per *Long Term Care*, la quale è erogata per circa 2/3 a soggetti con più di 65 anni. Vanno inoltre considerate le ripercussioni che un forte sbilanciamento della spesa pubblica dedicata agli anziani genera sulla disponibilità di risorse erogate agli altri comparti della spesa sociale: famiglie, maternità, disoccupazione, le quali già sono destinatarie in Italia di una quota di spesa alquanto modesta e al di sotto della media degli altri paesi europei.

L'aumento della speranza di vita e il calo costante del tasso di natalità sono dati comuni a tutti i paesi dell'Europa occidentale, ma la situazione più allarmante è in assoluto quella italiana. Al momento il rapporto tra popolazione attiva e anziani è già peggiore in Italia che nel resto dell'Unione e il gap andrà sempre più ampliandosi fino a divenire incolmabile nel 2050. Per questo motivo il tempo stringe e i margini di manovra per le riforme si riducono progressivamente. Entro la fine del decennio la proporzione della popolazione dei paesi dell'Occidente di età superiore ai sessanta anni diverrà più numerosa di quella di età inferiore ai cinque anni, evento questo mai verificatosi in precedenza nella storia dell'umanità. Nel 2050 si prevede che l'età media degli abitanti dell'Unione Europea, la quale attualmente già si attesta a quaranta anni, salirà addirittura a cinquanta. Di conseguenza, con l'avanzare del tempo, aumenta anche l'età dell'elettore mediano - si consideri che in Italia essa salirà nel 2050 a 57-58 anni - e diviene più massiccio il rischio che gli elettori anziani frenino il processo di riforma, rendendo decisamente difficile sul piano del consenso sociale la realizzazione di misure volte a ridistribuire equamente gli oneri della previdenza sociale. E' necessario agire tempestivamente, in modo da raggiungere nei prossimi anni un accordo credibile tra le diverse generazioni, incentrato su una corretta e giusta suddivisione dei costi delle prestazioni, evitando

che si arrivi inerti e inermi al momento in cui prevarrà il potere politico e sociale di una sola parte della popolazione.

L'Italia, e più in generale, l'Europa sono poste di fronte ad una sfida che non possono aggirare, ma che devono combattere e vincere. I dati non lasciano spazio a dubbi: la popolazione invecchia e la piramide dell'età diviene un rombo che denota l'assottigliamento delle classi più giovani e l'ispessimento della classe dei quarantenni. La stabilità dei sistemi previdenziali è in serio pericolo e i moniti delle organizzazioni internazionali confermano la criticità della situazione europea e italiana in particolare. Se nulla sarà fatto la sostenibilità della spesa pensionistica, nonché del sistema di welfare, in generale, barcolleranno sotto il peso del pensionamento della generazione del baby boom e allora sarà il caos.

Si procede, ora, ad analizzare in dettaglio l'evoluzione della popolazione italiana e successivamente di quella europea, indagando come ed in che misura la sua struttura e dimensione si modificherà da oggi fino al 2050. Si porrà particolare attenzione alla dinamica del tasso di dipendenza degli anziani, dell'indice di vecchiaia e del tasso di natalità, avvalendosi delle ricerche di importanti istituzioni nazionali ed internazionali. Lo scopo del lavoro è quello di evidenziare la tendenza negativa di questi indici in relazione alla sostenibilità dei sistemi di protezione sociale. L'attenzione verrà altresì concentrata sulla dinamica della spesa pensionistica e sanitaria al fine di valutarne l'impatto sul PIL e sui conti pubblici e di analizzare i fattori che ne determinano la crescita entro il 2050. Ciò che si vuole dimostrare, attraverso un'accurata indagine dei dati nazionali e degli Stati Membri dell'UE, è il rischio notevole cui la sostenibilità degli attuali sistemi previdenziali sono esposti a causa della tendenza demografica, e specificatamente per l'Italia, a causa dell'ingente debito pubblico che non lascia spazio a manovre espansive della spesa sociale.

2. Popolazione italiana: quadro demografico e indicatori di struttura

L'impellente necessità di riforme e di soluzioni efficaci ai problemi appena esposti trova fondamento nelle previsioni realizzate da istituzioni nazionali ed internazionali circa il futuro movimento delle variabili demografiche inerenti l'Italia e l'Europa.

In particolare, con riferimento all'evoluzione della popolazione italiana, si procede ad illustrare i risultati della simulazione dell'Istat, che fornisce un quadro demografico all'orizzonte 2050 da cui emerge la gravità e la problematicità della situazione del paese. Le stime dell'istituto di statistica verranno confrontate con gli scenari elaborati dal gruppo di lavoro sugli effetti finanziari dell'invecchiamento demografico, costituito presso il comitato di politica economica del Consiglio Ecofin (Economic Policy Committee – Working Group on Ageing, EPC–WGA)³. Si effettuerà successivamente un'analisi delle dinamiche della popolazione europea, mettendo a confronto i principali indicatori demografici dei diversi paesi dell'Unione.

Dall'analisi congiunta dei dati a disposizione, emerge che l'Italia è il paese più vecchio demograficamente del mondo e quindi dell'Europa a causa di due fattori principali: tassi di fecondità tra i più bassi e livelli di sopravvivenza tra i più elevati. In base alle ipotesi dell'Istat, infatti, la vita media degli uomini passa da 77,4 nel 2005 a 83,6 nel 2050 e quella delle donne da 83,3 a 88,8 collocando il paese al primo posto tra gli uomini e al secondo tra le donne, preceduto solamente dalla Francia. Le ragioni di tale miglioramento nei livelli di sopravvivenza sono le stesse che hanno consentito durante tutto il ventesimo secolo il graduale incremento della vita media della popolazione, ossia: crescita della diffusione di stili di vita salutari da un lato, e progressi medico-scientifici con terapie sempre più efficaci dall'altro. Per quanto concerne il tasso di fecondità si assume un suo seppur ridotto incremento principalmente spiegato dal trend recente dell'indice che è passato dal 1995 al 2004 da 1,19 a 1,33 figli per donna e che si prevede raggiunga 1,6 figli per donna nel 2050. Lo scenario centrale Eurostat (EPC-WGA *baseline*) assume, invece, un incremento della speranza di vita ed una dinamica di crescita della fecondità più contenuti rispetto allo scenario centrale Istat. Per gli uomini nel 2050 la vita media raggiunge 82,8 anni e per le donne 87,8, mentre il tasso di fecondità si stabilizza dal 2015 in poi ad 1,41 figli per donna. In entrambi gli scenari il flusso netto di immigrati è sostanzialmente equivalente e ammonta a 150 mila unità aggiuntive

³ La previsione della popolazione prodotta dall'Istat è a base 2005, mentre la previsione demografica prodotta dall'Eurostat è a base 2004.

annue per il periodo 2005-2050. Si riportano di seguito, con maggiore dettaglio, i parametri demografici relativi allo scenario centrale Istat ed Eurostat⁴:

Tab. 1.1.: Scenario nazionale base: quadro demografico Istat centrale, base 2005

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Saldo migratorio (mgl)	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0
Tasso di fecondità	1,34	1,37	1,39	1,42	1,45	1,48	1,51	1,54	1,57	1,60
Speranza di vita										
Maschi	77,4	78,2	79,0	79,7	80,4	81,0	81,7	82,3	83,0	83,6
Femmine	83,3	84,1	84,8	85,5	86,0	86,6	87,1	87,7	88,2	88,8

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato (2006)

Tab. 1.2.: Scenario EPC-WGA baseline: quadro demografico Eurostat centrale, base 2004

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Saldo migratorio (mgl)	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0
Tasso di fecondità	1,38	1,40	1,41	1,41	1,41	1,41	1,41	1,41	1,41	1,41
Speranza di vita										
Maschi	77,5	78,3	79,1	79,9	80,5	81,1	81,6	82,1	82,4	82,8
Femmine	83,3	84,0	84,7	85,3	85,9	86,4	86,8	87,2	87,5	87,8

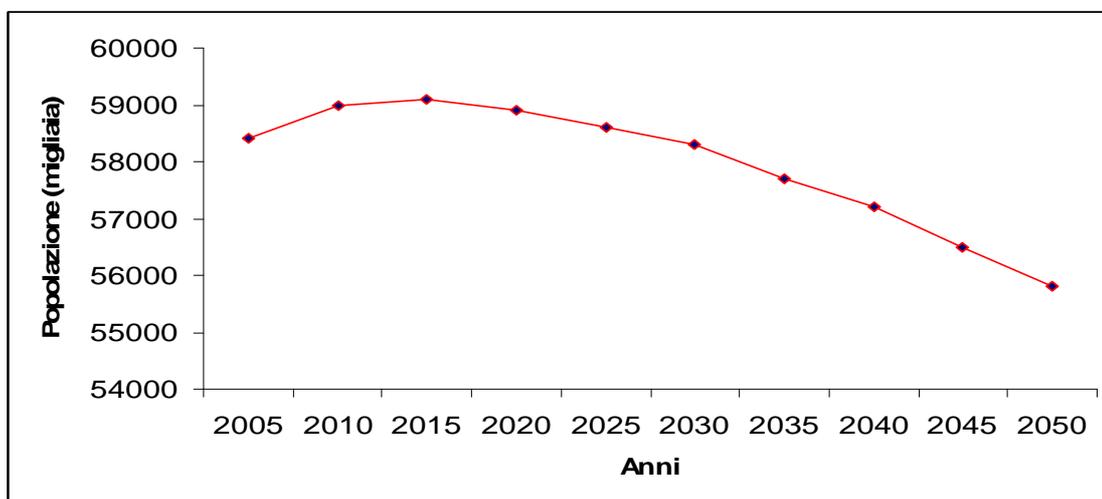
Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato (2006)

La popolazione italiana, nei primi dieci anni di simulazione Istat, aumenta gradualmente da 58,6 milioni di residenti nel 2005 a circa 59,2 milioni nel 2014, anno in cui inizia un lento e progressivo declino che porterà la popolazione a 58,3 milioni di individui nel 2030, con un tasso di decrescita del -1 per mille ogni anno. Nel 2050 la decrescita ad un ritmo del -2,2 per mille comporta il raggiungimento di 55,8 milioni di abitanti e ciò a causa della composizione per età della popolazione molto invecchiata e dell'esposizione ai predetti livelli delle componenti demografiche. In effetti il mantenimento della fecondità italiana su livelli minimi e

⁴ Ministero dell'Economia e delle Finanze - Elaborazione Ragioneria Generale dello Stato – Rapporto n°8 - dicembre 2006: “Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario”.

l'aumento del numero di morti prodotto dal progressivo invecchiamento della popolazione hanno causato, già da oltre un decennio, il sorpasso del numero dei decessi nei confronti del numero di neonati. In futuro questa tendenza non potrà che proseguire e l'evoluzione prevista dell'andamento del numero di nascite e decessi non permette di ipotizzare un recupero di popolazione grazie alla sola dinamica naturale, la quale presenta tassi negativi per tutto il periodo di previsione. Nonostante l'incremento del tasso di fecondità, il numero di nascite subirà una riduzione mentre il numero di decessi aumenterà a causa della presenza di quote crescenti di popolazione in età anziana, nonostante il miglioramento delle condizioni di sopravvivenza. I dati della simulazione rilevano una graduale dilatazione della forbice tra nati e morti durante tutto l'orizzonte temporale di riferimento. Già nel 2011 il saldo naturale supera le -100 mila unità, nel 2040 raggiunge la soglia negativa delle 265 mila unità e alla fine del decennio successivo arriva a toccare quasi le 330 mila unità; nel 2050 il numero dei nati si aggira intorno alle 450 mila unità mentre i decessi superano la soglia dei 770 mila.

Fig. 1.1.: Popolazione totale dell'Italia – 2005-2050 – dati al 1° gennaio



Fonte: Istat (2005) – Previsioni demografiche nazionali 1° gennaio 2005 - 1° gennaio 2050

Come mostrato dalla figura, ed in base a quanto esposto, il trend della popolazione italiana negli anni 2005-2050, nonostante l'apporto positivo dei flussi migratori, presenta un andamento decrescente. Le ipotesi sottostanti lo scenario EPC-WGA confermano la crescita della popolazione italiana fino al 2015 ed una graduale

decrescita negli anni a venire, anche se, in valore assoluto, il numero di individui presenti nel paese, è inferiore per ciascun anno di previsione rispetto alle stime Istat, attestandosi nel 2050 a 53,7 milioni di abitanti.

Le dinamiche illustrate comportano una modifica della struttura per età conducendo in direzione di un ulteriore invecchiamento, come si può notare dal prospetto seguente.

Tab. 1.3.: Indicatori di struttura della popolazione italiana 2005-2050

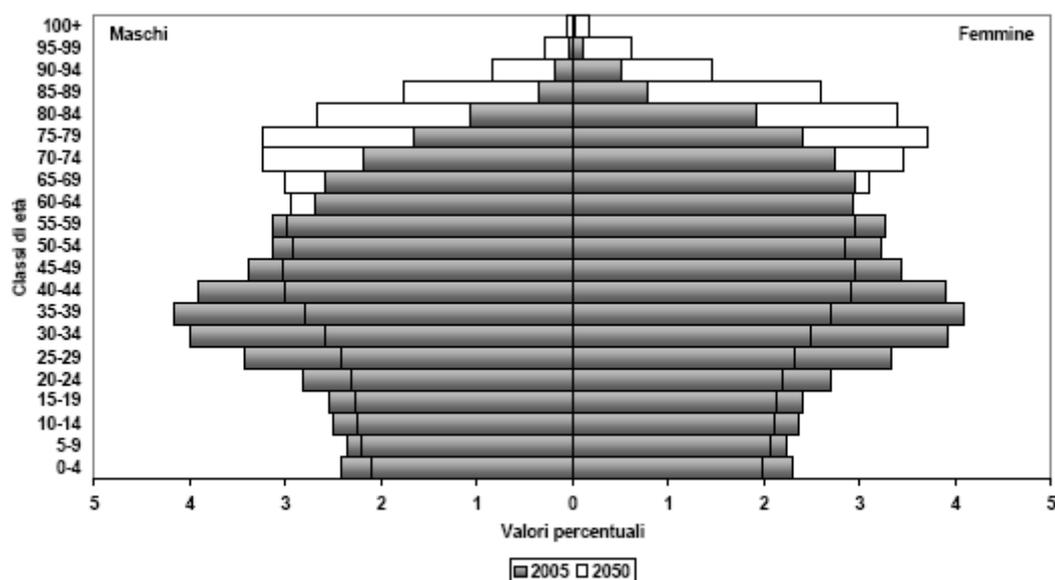
Anno	Struttura per età della popolazione			
	%0-14	%15-65	%65+	%85+
2005	14,2	66,4	19,5	2,0
2010	14,0	65,5	20,5	2,8
2020	13,2	63,7	23,2	3,9
2030	12,2	60,8	27,0	4,7
2040	12,4	55,6	32,0	5,8
2050	12,7	53,7	33,6	7,8

Fonte: Istat(2005) - Previsioni demografiche nazionali 1° gennaio2005 - 1° gennaio 2050

Dalla tabella emerge un quadro tanto chiaro quanto allarmante: entro il 2030 la percentuale di giovani fino a 14 anni diminuisce e passa dal 14,2% al 12,2%, registrando un leggero recupero nel ventennio seguente grazie ad una fecondità che si avvicina gradualmente a 1,6 figli per donna. Il peso delle classi di età sopra i 65 anni aumenta sensibilmente, raggiungendo il 27% nel 2030 ed il 33,6% nel 2050. La quota dei grandi vecchi, con più di 85 anni, si incrementa progressivamente fino a raggiungere il 4,7% nel 2030 ed il 7,8% nel 2050. In termini pratici, il rapporto tra anziani con più di 65 anni e popolazione complessiva passa da 1 ogni 5 del 2005 a 1 ogni 4 nel 2030 e 1 ogni 3 nel 2050; per quanto riguarda i grandi vecchi, il medesimo rapporto passa da 1 ogni 50 a 1 ogni 20 fino a 1 ogni 13. Si pensi che gli ultraottantenni nel 2050 saranno in valore assoluto in numero maggiore rispetto alla fascia di giovani dai zero ai 14 anni (7,1 contro 7,7 milioni secondo lo scenario Istat e 6,1 contro 7,1 milioni in base alle stime Eurostat). I fattori demografici agiscono anche sulla dinamica della popolazione in età attiva (15-64 anni) la quale subisce una

marcata riduzione di consistenza. Partendo da un contingente di 38,8 milioni di individui nel 2005, si scende a 35,5 milioni nel 2030 e si raggiungono i 30 milioni nel 2050, registrando contemporaneamente una perdita di peso relativa consistente: la porzione di tale classe di popolazione che rappresenta il 66,4% del totale nel 2005 giunge ad una quota del 54% nel 2050.

Fig. 1.2.: Piramide dell'età della popolazione italiana, confronto 2005-2050



Fonte: Istat (2005) - Previsioni demografiche nazionali 1° gennaio 2005 - 1° gennaio 2050

Il progressivo invecchiamento della popolazione viene efficacemente rappresentato attraverso la piramide per età. Con il tempo essa si trasforma, evidenziando il notevole aumento della numerosità degli individui più anziani, ed il rischio che essa si rovesci del tutto appare molto forte, divenendo una certezza se si realizzeranno le previsioni dei tassi di fecondità e se non saranno adottate politiche attive di sostegno alla natalità ed alle famiglie.

Il quadro che emerge è piuttosto problematico per il paese, e la gravità e urgenza della questione demografica vengono percepite in modo ancora più diretto se si analizzano gli indicatori demografici calcolati attraverso le stime della popolazione fornite dall' Istat e dall' Eurostat per gli anni 2005-2050. In particolare, si procede all'elaborazione dell'indice di dipendenza degli anziani, ottenuto rapportando la popolazione anziana e quella in età lavorativa (pop. 65+/pop. [15-64]) e dell'indice

di vecchiaia, dato dal rapporto tra anziani e giovani (pop. 65+/pop. [0-14]). Nelle tabelle successive si riportano i risultati dei due indici relativi ai diversi anni della previsione.

Tab. 1.4.: Indicatori demografici – Scenario nazionale base

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Indice dip. anziani	29,4%	31,3%	34,2%	36,4%	39,2%	44,4%	51,0%	57,6%	61,7%	62,6%
Indice vecchiaia	137,7%	146,4%	159,4%	175,9%	197,6%	222,1%	243,7%	258,6%	264,5%	264,1%

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato (2006)

Tab. 1.5.: Indicatori demografici – Scenario EPC-WGA baseline

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Indice dip. anziani	29,5%	31,4%	34,2%	36,4%	39,2%	44,4%	51,0%	57,6%	61,5%	62,2%
Indice vecchiaia	138,0%	147,5%	161,3%	178,9%	202,3%	230,7%	257,3%	278,2%	290,5%	295,7%

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato (2006)

Le differenze nelle ipotesi di mortalità e nei tassi di fecondità tra lo scenario Istat ed Eurostat precedentemente sottolineate muovono in senso compensativo per quanto attiene agli effetti sull'indice di dipendenza degli anziani. Quest'ultimo presenta, infatti, gli stessi valori per la maggior parte degli anni di previsione, attestandosi nel 2050 al 62,6% nello scenario nazionale base contro il 62,2% dello scenario EPC-WGA. In entrambi i casi il rapporto tra anziani e popolazione in età attiva subisce un aumento sostanziale nel corso dell'intero periodo considerato e vede più che raddoppiare il suo livello da oggi al 2050. I valori di tale indice per quanto preoccupanti non sono per nulla sorprendenti date le stime sulla composizione della popolazione italiana negli anni 2005-2050 precedentemente analizzate. In effetti, essi rappresentano il conseguente risultato, da un lato, del progressivo assottigliamento della classe di soggetti in età attiva, e dall'altro, del sensibile incremento del peso della fascia di popolazione anziana. L'indice di dipendenza degli anziani rappresenta il principale driver di crescita della spesa pensionistica pubblica nei prossimi decenni, quando si registrerà un elevato innalzamento della domanda di prestazioni

previdenziali. L'impatto del trend crescente del tasso di dipendenza non può che concretizzarsi in una variazione positiva della spesa pensionistica anche se, come si vedrà in seguito, subentrano altri fattori che mitigano l'incidenza di tale indice sulla variazione totale della spesa previdenziale. Risultati ancora più sorprendenti derivano dal tasso di dipendenza economico effettivo della popolazione anziana rappresentato dalla popolazione over 65 in percentuale alla popolazione attiva (15-64) occupata. Tale indice subisce una variazione del 44% tra il 2003 e il 2050 passando dal 49% al 93%, valore molto elevato e superiore a quello medio dell'Europa a 25 che si attesta al 70%, e a quello di altri paesi con dinamiche di invecchiamento simili a quelle italiane⁵.

Parimenti l'osservazione dell'indice di vecchiaia non lascia molto spazio all'ottimismo: il rapporto numerico tra anziani e giovani si innalza costantemente, passando da 138 anziani per 100 giovani nel 2005, a 222 nel 2030 e addirittura a 264 nel 2050. Ancora peggiore risulta essere la situazione delineata dallo scenario Eurostat in cui il numero di anziani raggiunge nel 2050 la ragguardevole cifra di 295 anziani per 100 giovani, praticamente un rapporto di 3 a 1. Nel lungo periodo, questa è la realtà che ci si troverà ad affrontare a causa del dispiegarsi degli effetti dell'invecchiamento demografico. Appare, quindi, logico e naturale auspicare con forza riforme non solo orientate all'allargamento del mercato del lavoro, all'aumento dell'età pensionabile e all'incremento della produttività, ma anche politiche più strettamente demografiche, come quelle riguardanti il supporto alla maternità e alle strategie di conciliazione tra la famiglia e il lavoro, e più in generale, il sostegno alle famiglie, oltre che interventi miranti a favorire l'integrazione sociale degli stranieri.

3. L'invecchiamento demografico nei paesi dell'Unione Europea

Le tendenze emerse dall'analisi degli scenari demografici relativi all'evoluzione della popolazione italiana, non si differenziano da quelle derivanti dall'indagine delle dinamiche demografiche dei paesi dell'Unione Europea ed in generale dei paesi industrializzati.

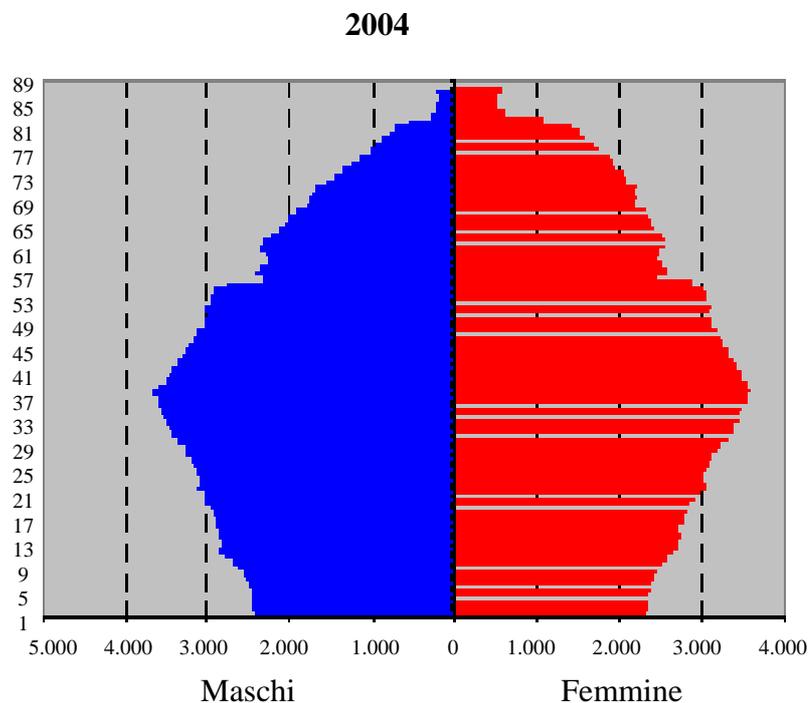
La popolazione europea secondo il rapporto pubblicato dalla Commissione Europea sarà più piccola e molto più vecchia nel 2050 a causa di due ordini di ragioni: i tassi

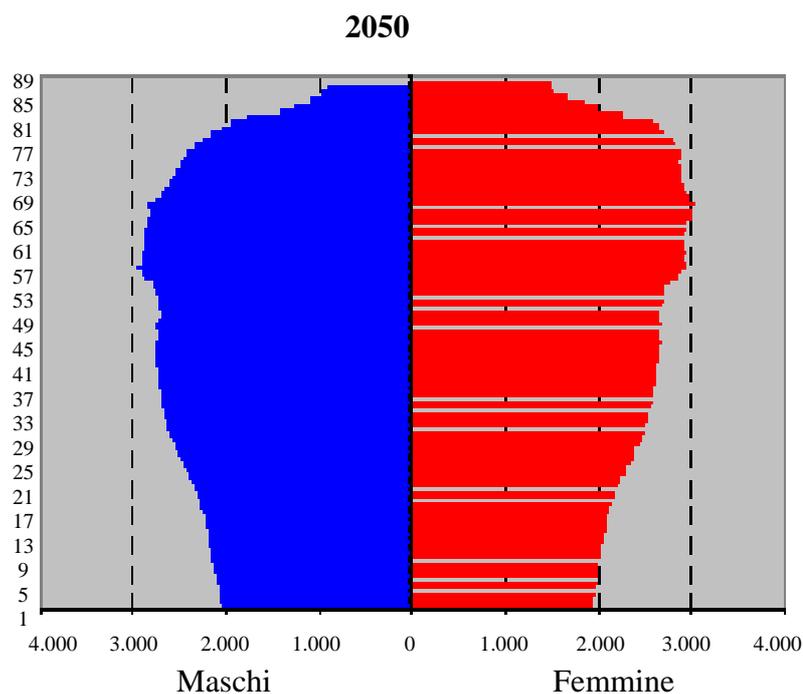
⁵ Commissione Europea (Report n. 1/2006)

di fecondità sono destinati a rimanere bassi e al di sotto del tasso naturale di rimpiazzo della popolazione e la speranza di vita aumenta di circa 6 anni nei prossimi cinque decenni nei venticinque Stati Membri dell'Unione Europea. Nel 2004 l'Europa a 25 contava 457 milioni di individui, numero destinato a raggiungere il picco massimo nel 2025 con 470 milioni, per poi diminuire a 454 nel 2050. In realtà in 12 dei 25 paesi si assisterà ad una crescita della popolazione alla fine del periodo di previsione ed in particolare 5 di essi (Francia, Irlanda, Cipro, Lussemburgo e Svezia) mostreranno tassi naturali di crescita positivi. Al contrario i paesi Baltici e dell'Est europeo saranno caratterizzati da una notevole riduzione della loro popolazione.

Le modifiche nella struttura della popolazione sono ben evidenti se si pongono a confronto la piramide dell'età della popolazione dell'Unione Europea a 25 paesi nel 2004 e la previsione della sua evoluzione nel 2050.

Fig. 1.3.: Piramide dell'età della popolazione dell'UE a 25, 2004-2050





Fonte: European Commission (2006)

Nel 2004 la piramide ha assunto la forma di un rombo, in cui si denota l'assottigliamento della fascia della popolazione composta da giovani, dovuto al brusco calo dei tassi di fecondità che, già da oltre un decennio, si registra nei paesi industrializzati, nonché l'ispessimento della quota di individui intorno ai quaranta anni, conseguenza del ben noto fenomeno del baby boom verificatosi nel decennio del secondo dopoguerra. Nel 2050, la piramide si trasformerà in un cilindro irregolare caratterizzato da una maggiore ampiezza nella parte superiore della figura, dovuta all'aumento della numerosità nelle classi più anziane e all'arrivo al pensionamento delle coorti del già citato baby boom.

Le previsioni sui tassi di fecondità da oggi al 2050 presentano livelli molto bassi contraddistinti, comunque, da una variazione positiva tra il 2004 e il 2050 per la quasi totalità dei 25 paesi dell'Unione Europea. Nel 2004 il tasso di fecondità medio è di 1,53 figli per donna per l'UE a 15 e 1,48 per l'UE a 25. L'Italia presenta il livello più basso (1,31) dopo Spagna (1,30) e Grecia (1,29) se si considera il gruppo dei 15 paesi, mentre tassi ancora minori si rilevano per Repubblica Ceca, Slovacchia e Slovenia. Nei prossimi decenni secondo il rapporto del WGA la situazione dell'Italia e della Spagna sarà la peggiore in assoluto, in quanto in entrambi i paesi

nel 2050 il tasso di fecondità raggiungerà il livello di 1,40 rispetto ai valori più alti di tutti i 25 paesi UE. Alla fine del periodo di previsione la media europea si aggira intorno a 1,60 figli per donna; la Svezia e la Francia presentano il tasso più elevato (1,85), seguite da Danimarca, Irlanda, Lussemburgo e Finlandia (1,80).

Le stime relative alla speranza di vita alla nascita mostrano un incremento di 6,3 anni per gli uomini e 5,1 per le donne nei paesi dell'UE a 25 tra il 2004 e il 2050. La vita media sarà, dunque, nel 2050 di 81,6 anni per gli uomini e 86,6 per le donne. Significative sono le differenze tra i vari paesi per quanto concerne l'aumento della speranza di vita. Ad esempio, per i maschi si passa da un incremento di 4,6 anni della Svezia ad uno di 9,6 dell'Ungheria, mentre per le donne si nota una variazione minima di 3,9 per la Spagna ed una massima di 6,6 anni per l'Ungheria. Nel 2004, ad eccezione della Svezia (78,1 anni), l'Italia presentava l'aspettativa di vita più elevata per gli uomini (77,3) e nei decenni successivi è previsto che raggiunga il primato e insieme all'Austria (entrambe 82,8) diviene, nel 2050, il paese con la speranza di vita per gli uomini più elevata, seguita da Svezia (82,6), Regno Unito (82,4) e Francia (82,3). Il quadro è per lo più il medesimo se si osserva la vita media delle donne. All'inizio della previsione l'Italia con i suoi 83,2 anni è preceduta soltanto da Spagna e Francia (83,4). A questo paese spetta il primato nel 2050 (87,9) al quale si accoda l'Italia con 87,8 anni ed il Belgio con 87,5. I paesi dell'Europa dell'Est, partendo da valori della speranza di vita del 2004 molto più bassi rispetto a quelli dell'Europa occidentale, registreranno nel 2050 livelli ancora sotto la media, ma allo stesso tempo l'incremento della speranza di vita stimato tra il 2004 e il 2050 è molto superiore alla media europea, e ciò si osserva tanto più per gli uomini che per le donne.

Lo scenario demografico evolutivo che si sta delineando all'orizzonte conduce alle medesime osservazioni effettuate in riferimento alla dinamica della struttura per età della popolazione italiana dei prossimi decenni. Il quadro europeo mostra delle variazioni nelle dimensioni delle diverse fasce d'età della popolazione poco confortanti per l'intero continente, le quali mettono in discussione la sostenibilità finanziaria della maggior parte dei sistemi di welfare dei paesi dell'Unione Europea.

A partire dal 2010 la popolazione in età lavorativa (15-64), per l'area UE a 25, inizia a diminuire, riducendosi entro il 2050 di 48 milioni di unità, ossia del 16%. Anche la

classe dei giovani subisce un decremento, che si aggira intorno ai 13 milioni di individui corrispondente al 18% in termini relativi. Al contrario la percentuale di anziani (65+) aumenta in modo considerevole, contando nel 2050 58 milioni di unità in più, pari ad un incremento del 77%. Ciò significa che se nel 2004 vi era una persona anziana ogni quattro soggetti “attivi”, nel 2050 il rapporto giungerà ad un anziano ogni due persone in età lavorativa. Il numero di soggetti con oltre 80 anni triplicherà quasi tra il 2004 e il 2050, passando da 18 a circa 50 milioni.

Tab. 1.6.: Struttura per età della popolazione (in milioni)

	Popolazione totale			Popolazione giovane (0-14)			Popolazione in età lavorativa (15-64)			Popolazione anziana (65+)		
	2004	2050	Var%	2004	2050	Var%	2004	2050	Var%	2004	2050	Var%
Belgio	10.4	10.8	4	1.8	1.6	-11	6.8	6.3	-8	1.8	3.0	15
Danimarca	5.4	5.5	2	1.0	0.9	-16	3.6	3.3	-8	0.8	1.4	7
Germania	82.5	77.7	-6	12.2	9.5	-22	55.5	45.5	-19	14.9	23.3	105
Grecia	11.0	10.7	-3	1.6	1.3	-18	7.5	5.9	-21	2.0	3.6	20
Spagna	42.3	43.0	1	6.2	5.0	-19	29.1	22.9	-21	7.1	15.0	99
Francia	59.9	65.1	9	11.1	10.4	-7	39.0	37.4	-4	9.8	17.4	94
Irlanda	4.0	5.5	36	0.8	0.9	4	2.7	3.2	16	0.4	1.4	12
Italia	57.9	53.8	-7	8.2	6.2	-25	38.5	29.3	-24	11.1	18.2	89
Lussemburgo	0.5	0.6	42	0.1	0.1	26	0.3	0.4	30	0.1	0.1	1
Paesi Bassi	16.3	17.6	8	3.0	2.8	-9	11.0	10.6	-4	2.3	4.3	26
Austria	8.1	8.2	1	1.3	1.0	-24	5.5	4.7	-15	1.3	2.5	15
Portogallo	10.5	10.1	-4	1.6	1.3	-21	7.1	5.5	-22	1.8	3.2	18
Finlandia	5.2	5.2	0	0.9	0.8	-13	3.5	3.0	-14	0.8	1.4	7
Svezia	9.0	10.2	13	1.6	1.7	4	5.8	6.0	4	1.5	2.5	12
Regno Unito	59.7	64.2	8	10.9	9.4	-13	39.2	37.8	-4	9.5	17.0	93
Cipro	0.7	1.0	34	0.1	0.1	-11	0.5	0.6	19	0.1	0.3	2
Repubblica Ceca	10.2	8.9	-13	1.6	1.1	-28	7.2	5.0	-31	1.4	2.8	17
Estonia	1.4	1.1	-17	0.2	0.2	-23	0.9	0.7	-27	0.2	0.3	1
Ungheria	10.1	8.9	-12	1.6	1.2	-24	6.9	5.2	-25	1.6	2.5	12
Lituania	3.4	2.9	-16	0.6	0.4	-35	2.3	1.7	-26	0.5	0.8	3
Lettonia	2.3	1.9	-19	0.4	0.3	-22	1.6	1.1	-30	0.4	0.5	1
Malta	0.4	0.5	27	0.1	0.1	1	0.3	0.3	12	0.1	0.1	1
Polonia	38.2	33.7	-12	6.6	4.4	-33	26.7	19.4	-27	5.0	9.9	62
Slovacchia	5.4	4.7	-12	0.9	0.6	-36	3.8	2.7	-28	0.6	1.4	10
Slovenia	2.0	1.9	-5	0.3	0.2	-16	1.4	1.1	-24	0.3	0.6	4
Ue 25	456.8	453.8	-1	74.8	61.4	-18	306.8	259.1	-16	75.3	133.3	77
Ue 15	382.7	388.3	1	62.4	52.7	-15	255.1	221.3	-13	65.2	114.2	75
Area Euro	308.6	308.4	0	48.9	40.8	-17	206.5	174.2	-16	53.3	93.4	75
Ue 10	74.1	65.5	-12	12.4	8.6	-30	51.7	37.8	-27	10.1	19.1	89

Fonte: European Commission (2006)

Le tendenze che si riscontrano nella struttura per età dei singoli paesi non divergono naturalmente da quelle delineate in generale per l'UE a 25. Vi è però da sottolineare la diversa intensità con cui si manifestano i cambiamenti nei vari Stati Membri. In

effetti vi sono zone, come quella dell'Europa mediterranea, più colpite dalle modifiche della composizione per età della popolazione, e paesi che, di contro, subiscono variazioni molto meno significative come ad esempio i paesi dell'Europa centro-settentrionale.

L'Italia presenta i tassi di riduzione della popolazione giovane e in età lavorativa più elevati della zona UE a 15; mentre per ciò che concerne l'aumento della popolazione anziana, pur mostrando elevati incrementi – come più volte sottolineato – in base alle previsioni contenute nella tabella sopra riportata, essa viene preceduta da Germania, Spagna e Francia, le quali presentano valori ancora più alti. Sempre nell'ambito dell'Europa a 15, soltanto Irlanda e Svezia registrano una variazione positiva in riferimento all'evoluzione della popolazione giovane e “attiva”, ed ampliando l'analisi, solo in un altro stato, cioè Malta, si riscontrano le stesse tendenze. Nei paesi dell'Est europeo la situazione per le due fasce di popolazione in questione è ancora peggiore che in Italia, a causa dei più elevati decrementi che questi paesi subiranno in proposito da oggi al 2050.

Diretta conseguenza del verificarsi di questi fenomeni è la variazione nei tassi di dipendenza degli anziani per i paesi dell'Unione Europea. L'old-age dependency ratio per l'UE a 25 è previsto che raddoppi e raggiunga il 51% nel 2050, ossia, da una situazione presente in cui vi sono quattro persone in età lavorativa per ogni anziano, si giungerà ad un rapporto di 2 a 1. I paesi dell'area mediterranea avranno alla fine dello scenario di previsione valori ancora più elevati: la Spagna primeggia con il 66%, seguita dall'Italia (62%), dalla Grecia (60%) e dal Portogallo (59%). Questi sono allo stesso tempo i paesi che registrano la variazione più alta del tasso tra il 2003 e il 2050. Olanda, Svezia e Malta sono invece le nazioni con il livello di dipendenza più basso (41%) e variazioni meno significative. Il tasso di dipendenza economico effettivo, che misura la percentuale di popolazione non attiva (65+) rispetto alla popolazione (15-64) occupata, è più elevato dell'old-age dependency ratio a causa del denominatore più basso, e si prevede che salga fortemente per l'UE a 25 passando dal 37% nel 2003, al 48% nel 2025, fino al 70% nel 2050. E' normale, dunque, che sorgano timori sul trend futuro della spesa pensionistica dei paesi europei: se il numero degli attivi si riduce costantemente rispetto a quello dei

pensionati l'equilibrio di bilancio può essere rispettato, o aumentando il livello dei contributi sugli attivi, oppure tagliando le prestazioni⁶.

4. Definizione e misure di vecchiaia

Gli indicatori di struttura della popolazione finora analizzati inglobano una definizione di anziano "istituzionale" ed "arbitraria" rimasta invariabilmente bloccata alla soglia di 60 anni o al massimo 65 anni, nonostante le modifiche intervenute nelle condizioni socio-economiche e sanitarie negli ultimi decenni. Oggi, infatti, le persone anziane di età compresa tra i 65 ed i 75 anni raggiungono la terza età in uno stato di salute relativamente buono e vivono in condizioni di sicurezza economica. La soglia della senilità si è spostata di circa un ventennio e il sessantenne è vecchio solo in senso burocratico dato che la vecchiaia psicologica inizia quando ci si avvicina agli ottanta anni. Lo spostarsi della speranza di vita da 70 anni a oltre 80 anni nell'ultimo mezzo secolo non comporta un meccanico e automatico spostamento della soglia statistica della vecchiaia. Ne consegue che il periodo di "vecchiaia istituzionale" si è allungato di oltre 10 anni con conseguenze tutt'altro che trascurabili sui sistemi assistenziali e previdenziali e che verranno esaminate nel proseguo del lavoro.

Si rileva la necessità di rivedere le definizioni di vecchiaia e di invecchiamento che tendono a superare anche l'antica disquisizione sull'alternativa 60-65 anni come soglia iniziale della senilità. L'individuazione di tale soglia di anzianità risulta sempre più inadeguata a rappresentare la società contemporanea e di conseguenza a delineare una popolazione così mutata nella sua struttura per età. Le importanti modificazioni in atto, che si possono sintetizzare in un ribaltamento della caratteristica piramide dell'età e che quindi per la prima volta denotano un superamento del numero di persone inattive sul totale dei lavoratori negli anni futuri, implicano un riassetto legislativo e istituzionale dei sistemi economici e demografici contemporanei. Le profonde alterazioni della struttura demografica con il forte calo del numero di giovani ed adulti, contro un massiccio ed evidente aumento della popolazione anziana, impongono l'esigenza di identificare una nuova soglia che sancisca il passaggio nella fase anziana e che metta in discussione la convenzionale

⁶ Giuliano Amato, Mauro Marè, *Il gioco delle pensioni: rien ne va plus?* Il Mulino, 2007

uscita dal mercato del lavoro. Nelle condizioni attuali si rendono necessari interventi per posticipare l'età al pensionamento ed individuare nuove forme di occupazione per la popolazione anziana dato che l'invecchiamento della popolazione condurrà ad una graduale contrazione della forza lavoro.

Il primo passo verso un più sano ed adeguato sviluppo è rappresentato dalla sostituzione delle definizioni della condizione anziana, inadeguate rispetto all'evoluzione della struttura demografica. Nella maggior parte dei casi i sessantacinquenni sono soggetti in buone condizioni fisiche e mentali e quindi da un punto di vista demografico sono destinati a passare dal contingente degli anziani a quello della popolazione attiva o più semplicemente adulta. Non vi è dubbio che il limite attuale dei 65 anni risulti ormai troppo rigido e poco utile ai fini della classificazione della popolazione in età senile anche se uno spostamento delle soglie del pensionamento e della vita attiva oltre tale età appare ancora politicamente incorretto. In effetti data l'evoluzione demografica in atto il cambiamento di misurazione della vita attiva ed inattiva sarebbe radicale e di difficile attuazione a causa delle resistenti barriere culturali che impediscono di apprezzare le recenti evidenze statistiche sulla longevità.

5. Impatto dell'invecchiamento della popolazione sui bilanci nazionali

Il processo demografico verificatosi negli ultimi decenni e le previsioni circa il suo percorso futuro fanno emergere un interrogativo a livello non solo nazionale, ma europeo circa la sostenibilità dei sistemi di protezione sociale. L'aumento della sopravvivenza in età avanzata e la diminuzione delle nascite sono i tratti caratteristici dell'evoluzione demografica in corso la quale ha implicazioni economiche molto vaste, prima tra tutte l'incremento della spesa per la protezione sociale.

In base alle previsioni Eurostat del 2004 l'Europa dei 25 paesi destina il 27,3% del PIL alla spesa sociale che viene comunemente suddivisa in sei voci: vecchiaia e superstiti, cure, famiglia, disabilità, disoccupazione, casa ed esclusione. I due terzi del totale sono erogati in favore degli anziani e dei malati: le pensioni di vecchiaia e superstiti rappresentano quasi il 46%, mentre la spesa sanitaria circa il 28%. Il restante 26% è costituito principalmente dai sussidi di disoccupazione (6,3%), dai trasferimenti ai disabili (7,8%) e alle famiglie (7,5%). All'interno dell'Unione

Europea elevate sono le differenze tra i diversi paesi per quanto concerne il rapporto della spesa sociale rispetto al PIL. Gli stati con le percentuali più alte, tra cui Svezia, Francia e Danimarca spendono più del doppio dei paesi con i tassi più bassi – ossia i paesi baltici. Nella classifica europea del welfare l'Italia risulta agli ultimi posti per l'esiguità delle risorse impiegate e per lo sbilanciamento che presentano verso alcune fasce della popolazione. Si pensi, infatti, che il valore pro-capite della spesa sociale per ciascun cittadino ammonta a 6.269,5 euro, mentre in Gran Bretagna e Germania si giunge quasi a 8000 euro e la Francia supera addirittura tale valore. Ciò rappresenta un'evidente sconfitta per il paese tanto più se si considera che la soglia è al di sotto della media europea. Analizzando il modo in cui i soldi vengono spesi, si scopre, inoltre, che il sistema previdenziale italiano è poco equo e perequativo, dato che oltre il 60% delle risorse sociali sono destinate alle pensioni. Per contro la spesa sanitaria è al di sotto della media europea e per le famiglie, la maternità, la disoccupazione e il disagio sociale si spende pochissimo. Questi ultimi pur rappresentando problemi prioritari e talvolta gravi emergenze vengono praticamente ignorati preferendo proteggere classi di popolazione che spesso godono già di enormi privilegi.

La spesa sociale si compone oltre che di contributi monetari (trasferimenti diretti), anche di prestazioni in natura. Ancora una volta l'Italia è fanalino di coda in Europa per quanto riguarda l'erogazione di servizi, dato che il 74% della spesa sociale è costituita da soldi e solo il 26% da servizi; ciò a fronte di una media europea del 67,5% contro 32,5%. In Francia il rapporto è 64 a 36 e in Gran Bretagna 61 contro 39.

Data la distribuzione attuale delle risorse è evidente che l'impatto dell'invecchiamento della popolazione sui conti pubblici italiani non potrà che essere catastrofico. Le due principali voci di spesa sociale, ossia quella per le pensioni e per i malati, come vedremo in seguito, subiranno nei prossimi decenni incrementi marcati a causa della sempre maggiore importanza che acquisterà la popolazione anziana e che porterà al collasso dei sistemi previdenziali pubblici se non si prendono in considerazione riforme strutturali nel prossimo futuro. L'aumento della speranza di vita, affiancato a una bassa fecondità e una crescita molto consistente del tasso di dipendenza degli anziani, rappresentano una richiesta crescente di fondi da destinare

alle pensioni e a garantire assistenza e cura a fasce deboli della popolazione, per impedire che si trasformino in future classi sociali povere ed escluse. L'esistenza di questi fattori di potenziale disagio rischia di generare, in presenza di risorse scarse e forte sbilanciamento di queste verso una o ristrette fasce della popolazione, lo scatenarsi di conflitti tra classi della società nonché tra le diverse generazioni.

Tale problema affligge la maggior parte dei paesi europei, ma la situazione italiana è ancora più preoccupante dato lo stato attuale dei conti pubblici, schiacciato dall'ingente peso del debito che impedisce la possibilità di destinare maggiori risorse ai settori della società più bisognosi. Il macigno del debito pubblico creatosi a partire dagli anni '70 a seguito di un'incontrollata espansione della spesa pubblica, rende le finanze dello Stato incatenate al pagamento di miliardi di euro di interessi l'anno che vengono sottratti alle altre funzioni di spesa. Inoltre la presenza di vincoli finanziari interni ed internazionali, uniti al fenomeno di progressiva diminuzione dei tassi di crescita dell'economia, che incide in senso negativo sul flusso delle entrate dei bilanci pubblici, impongono di ridurre le voci di uscita, che, di contro, il processo di invecchiamento contribuisce ad accelerare.

Altra caratteristica della penisola è un tasso di fecondità più basso rispetto a quello registrato negli altri paesi europei. Per questo motivo la riforma del sistema del welfare, oltre che occuparsi del problema dell'età di pensionamento, deve considerare i temi dell'eguaglianza e dell'equità nel riscrivere il contratto tra le generazioni. Solo una ripresa del tasso di fecondità potrebbe rallentare il declino della popolazione italiana, ma affinché questo possa verificarsi è necessaria una diversa politica a favore della famiglia e della maternità. Il welfare dovrà assicurare maggiori interventi a sostegno dei giovani ed una gestione equilibrata dei servizi e dei trasferimenti, non favorendo gli ultimi a danno dei primi. Una maggiore erogazione di servizi è in grado di svolgere un'azione redistributiva e di equità volta alla creazione di un sano e corretto sviluppo sociale. Le esperienze di altri paesi europei, caratterizzati da maggiori trasferimenti verso la famiglia e idonee politiche di servizi sociali a sostegno della madre lavoratrice, dimostrano il successo ottenuto nel supportare la crescita della natalità e dell'occupazione femminile.

Ciò che è evidente da quanto appena esposto è la vastità dell'ambito di azione del fenomeno demografico che si sta verificando. La contrazione della popolazione

attiva che si manifesterà negli anni futuri incide sull'intera area della finanza pubblica e colpisce tutte le generazioni comportando danni maggiori per quelle future quanto più si ritardano le riforme sociali. La pressione esercitata sui conti pubblici è talmente forte che è impossibile per l'attuale classe politica posticipare gli interventi legislativi anche se gli interessi in gioco sono molteplici e difficile si presenta il percorso da intraprendere. Il sistema previdenziale va ripensato nella sua totalità in modo da cogliere tutti gli aspetti e le necessità derivanti dalla nuova struttura demografica. Le tendenze in atto comportano alcune conseguenze più rilevanti di altre, che meritano una trattazione più approfondita, che possa anche far comprendere l'importanza e la priorità che il dibattito politico conferisce ad alcuni temi, quali ad esempio la riforma delle pensioni.

6. Evoluzione della spesa pensionistica in Italia

I dati riportati nei paragrafi precedenti giustificano, ed anzi richiedono, che venga ora affrontata un'attenta analisi sull'impatto che i fenomeni demografici, avranno sul sistema pensionistico italiano nei prossimi decenni, e ciò combinando le indagini finora effettuate con l'esame dello scenario evolutivo futuro delle variabili macroeconomiche rilevanti ai fini del presente lavoro.

In primo luogo, si procede ad illustrare l'evoluzione del rapporto tra la spesa pensionistica e il PIL, sempre con riferimento all'orizzonte temporale di previsione 2005-2050. Nell'ipotesi dello scenario base nazionale, realizzato dalla Ragioneria Generale dello Stato, le previsioni della spesa per pensioni sono state effettuate sulla base della legislazione vigente a settembre 2006⁷. La dinamica del PIL presenta un tasso di crescita reale medio annuo dell'1,4-1,5% per l'intero periodo di previsione⁸. Il tasso di variazione registra un aumento fino al 2020, per poi decrescere nel ventennio successivo e di nuovo subire una leggera ripresa nel decennio finale.

Nel decennio 2005-2015, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL, oscilla tra il 14,1% e il 14,3%, riflettendo gli effetti di contenimento derivanti dalla riforma

⁷ Le previsioni inglobano gli effetti di breve e medio-lungo periodo derivanti dall'applicazione delle misure contenute nella legge n. 243 del 2004, nonché la revisione decennale dei coefficienti di trasformazione in attuazione della legge n. 335 del 1995.

⁸ I valori iniziali del PIL e, dunque, i valori di previsione, tengono conto della revisione della serie storica effettuata dall'Istat per il periodo 2001-2004. Essa ha comportato un rialzo del PIL del 2004, con conseguente riduzione del rapporto tra spesa pensionistica e PIL rispetto alla previsione effettuata nel 2005.

pensionistica del 2004; in particolare l'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento comporta la riduzione del numero di pensionati contrastando temporaneamente i primi effetti della transizione demografica. Dal 2020 il medesimo rapporto presenta un profilo crescente con una decisa accelerazione a partire dal 2025 dovuta all'aumento del numero di pensioni e alla riduzione del numero di occupati, il primo innescato dal progressivo invecchiamento della popolazione conseguente all'allungamento della speranza di vita e al pensionamento delle generazioni del baby boom, ed il secondo determinato dal forte calo della popolazione in età lavorativa, il cui effetto oltrepassa quello derivante dal trend positivo dei tassi di occupazione. L'indice in questione raggiunge il punto massimo nel 2038 con un livello del 15,2%. Dal 2040 fino alla fine del periodo di previsione la percentuale si riduce costantemente grazie al passaggio dal regime misto a quello contributivo, che produce una contrazione degli importi pensionistici, e alla stabilizzazione del rapporto tra numero di pensioni e numero di occupati che cresce fino al 2044 per poi subire un'inversione di tendenza a causa dell'eliminazione per morte degli individui del baby boom. Tutto ciò nel 2050 si tradurrà in un rapporto tra spesa pensionistica e PIL pari al 13,8%.

La scomposizione di questo rapporto nel prodotto di vari fattori permette di svolgere un'analisi più accurata di quelli che vengono considerati i principali driver della crescita della spesa pubblica pensionistica sul PIL. In primo luogo, l'indice può essere decomposto nel prodotto di due fattori, ossia il rapporto tra pensione media e produttività e quello tra numero di pensioni e numero di occupati. A sua volta quest'ultimo viene suddiviso nel prodotto di tre indicatori: indice di dipendenza degli anziani, espresso come rapporto tra popolazione anziana (65+) e individui di età tra i 20 e i 64 anni; numero di pensioni sulla popolazione anziana; rapporto tra popolazione attiva (20-64 anni) e numero di occupati. L'andamento di queste variabili, costituite da componenti demografiche, nonché normative-istituzionali, determina il tasso di variazione del rapporto fra la spesa per pensioni e il PIL nei vari anni oggetto della previsione, comportando la crescita o la decrescita percentuale del suddetto rapporto nelle modalità sopra esposte. Più specificatamente si può affermare che il principale responsabile della variazione futura è rappresentato dalla crescita del tasso di dipendenza degli anziani, come già più volte anticipato, mentre l'evoluzione

degli altri indicatori agisce in controtendenza, frenando l'effetto dell'invecchiamento demografico sulla dinamica della spesa pensionistica. In effetti essi determinano una decrescita del rapporto in questione durante l'intero orizzonte della previsione, anche se è solo nell'ultimo decennio che l'effetto finale dell'interazione delle diverse variabili si traduce in una effettiva diminuzione del valore percentuale tra spesa pensionistica e PIL. La spiegazione di tali movimenti è fornita dalle previsioni sottostanti gli scenari demografici e macroeconomici realizzati per il calcolo dei suddetti indicatori. Sui primi ci si è già soffermati, mentre è necessario puntualizzare alcuni aspetti dei secondi. Il rapporto tra pensione media e produttività, partendo da un valore del 16,8% nel 2005, raggiunge il 17,4% nel 2010 per poi subire una costante diminuzione fino al 2050, anno in cui si attesta all'11,8%. La riduzione è dovuta al limitato aumento degli importi medi di pensione che consegue all'introduzione graduale del sistema contributivo, ed alla dinamica crescente della produttività, il cui tasso di variazione positivo converge sul valore dell'1,8% a decorrere dal 2026. La diminuzione del rapporto tra numero di pensioni e popolazione anziana che si osserva durante l'intero periodo di previsione si spiega in particolar modo attraverso l'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento intervenuto con la riforma del 2004. Il numero di occupati sulla popolazione di età 20-64 è, al contrario, soggetto ad una costante crescita prodotta dal trend favorevole dei tassi di attività e di disoccupazione, rispettivamente crescente e decrescente, il cui effetto netto è rappresentato da un aumento del numero di occupati anche se esclusivamente in termini relativi e non assoluti.

Diversa è la dinamica della spesa pensionistica rispetto al PIL evidenziata nello scenario EPC-WGA realizzato dalla Ragioneria Generale dello Stato, il quale, al contrario, poco si discosta dalle previsioni che emergono dal rapporto della Commissione Europea in quanto basato sulle stime del gruppo EPC-WGA. Le differenze che si riscontrano tra lo scenario nazionale base e quello EPC-WGA dipendono esclusivamente dalle ipotesi demografiche e macroeconomiche sottostanti.

Nella prima metà del periodo, dal confronto tra i due scenari emerge una sostanziale equivalenza tra i valori del rapporto spesa pensionistica sul PIL, anche se quelli relativi allo scenario EPC-WGA sono leggermente più bassi (mediamente 0,2 punti

di PIL). Per contro, nella seconda metà dell'orizzonte di previsione, questi ultimi sono decisamente più elevati, facendo registrare differenze significative. In particolare nel 2040 il rapporto si attesta al 15,7%, picchio massimo della spesa pensionistica raggiunto, rispetto al 15,1% dello scenario nazionale base, con una differenza di 0,6 punti percentuali di PIL, che tocca nel 2050 un livello di 0,7 punti percentuali (14,5% contro 13,8%), come illustrato nella seguente tabella.

Tab. 1.7.: Spesa pensionistica in % del PIL

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Scenario nazionale base	14,1%	14,3%	14,1%	14,2%	14,3%	14,8%	15,1%	15,1%	14,6%	13,8%
Scenario EPC-WGA	14,1%	14,0%	13,9%	14,1%	14,3%	15,0%	15,5%	15,7%	15,3%	14,5%

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato (2006)

Le divergenze appena descritte trovano spiegazione, in parte, nella stima della crescita economica sottostante i due scenari, in parte, nelle ipotesi di mortalità già precedentemente analizzate. La crescita media del PIL nello scenario EPC-WGA *baseline* è leggermente inferiore rispetto a quella prevista nello scenario nazionale base (1,3% contro 1,4%-1,5%). Ciò è il risultato di stime più prudenti relativamente alla crescita della produttività ed occupazionale, quest'ultima dovuta a sua volta all'assunzione di ipotesi meno favorevoli sulla dinamica del tasso di fecondità e di disoccupazione. L'operare di questi fattori si riflette conseguentemente sulla variazione del rapporto tra spesa pensionistica e PIL, la cui scomposizione evidenzia più chiaramente l'impatto delle differenti ipotesi alla base dei due scenari. Nello scenario EPC-WGA, il rapporto fra pensione media e produttività, nei primi anni della previsione, risulta essere più basso rispetto a quello evidenziato nell'altro scenario, mentre a partire dal 2030 si attesta ad un livello stabilmente superiore a causa della minore crescita della produttività e delle previsioni meno favorevoli inerenti la speranza di vita che comportano l'erogazione di pensioni con importi più elevati. Si può, dunque, affermare che l'azione di contrasto di tale fattore alla crescita della spesa pensionistica è meno accentuata rispetto a quella operata dal medesimo nello scenario nazionale base. Per quanto riguarda il rapporto tra numero di pensioni ed occupati, anch'esso nei primi 20 anni della previsione risulta essere inferiore nello

scenario EPC-WGA date le ipotesi formulate per la speranza di vita. Nella seconda parte invece si ha un'inversione di tendenza in quanto l'effetto della maggiore mortalità è più che controbilanciato dal minor numero di occupati conseguente alle previsioni "pessimistiche" realizzate sui tassi di fecondità e di disoccupazione. Procedendo a scomporre tale fattore si può notare come la variazione imputabile all'indice di dipendenza degli anziani non si discosti da quella prevista per lo scenario nazionale base dato che, come precedentemente spiegato, i differenziali nella speranza di vita e nel tasso di fecondità agiscono in senso compensativo annullando le differenze nei due scenari. Si conferma anche per lo scenario EPC-WGA che l'indice in esame costituisce il principale driver della crescita della spesa pensionistica rispetto al PIL. Allo stesso modo il rapporto tra numero di pensioni e popolazione over 65 resta invariato nei due scenari presentando una dinamica decrescente per l'intero orizzonte di previsione. Diverso è invece il trend del rapporto tra numero di occupati e popolazione in età lavorativa (20-64) in particolar modo nella seconda parte del periodo di previsione. Nello scenario EPC-WGA è meno accentuata la crescita di tale indicatore, a causa del numero inferiore di occupati, il che determina una minore spinta alla riduzione della spesa per pensioni rispetto al PIL. Nella tabella seguente si riportano in dettaglio i dati sin qui commentati.

Tab. 1.8.: Scomposizione del tasso di variazione del rapporto spesa pensionistica/PIL

		2010/2005	2020/2010	2030/2020	2040/2030	2050/2040
Scenario nazionale base	Spesa/PIL	1,5%	-0,5%	3,9%	2,4%	-8,5%
	- Pop65+/attivi	4,8%	17,5%	23,6%	28,9%	6,9%
	- Pens media/prod	3,9%	-6,7%	-9,7%	-10,8%	-9,8%
	- Pens/pop65+	-1,9%	-4,4%	-4,2%	-7,6%	-3,7%
	- Attivi/occupati	-5,1%	-5,1%	-2,8%	-3,7%	-1,4%
	- Interazione	-0,3%	-1,8%	-3,0%	-4,5%	-0,4%
Scenario EPC-WGA baseline	Spesa/PIL	-0,6%	0,6%	6,6%	4,9%	-7,9%
	- Pop65+/attivi	4,7%	17,1%	23,6%	28,4%	6,1%
	- Pens media/prod	2,0%	-5,5%	-8,3%	-9,9%	-9,6%
	- Pens/pop65+	-2,1%	-4,8%	-4,5%	-7,6%	-3,4%
	- Attivi/occupati	-4,9%	-4,5%	-1,5%	-1,8%	-0,6%
	- Interazione	-0,3%	-1,7%	-2,7%	-4,1%	-0,4%

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato (2006)

L'evoluzione alquanto preoccupante del rapporto tra la spesa pubblica pensionistica e il PIL prospettata per l'Italia, non è comunque la peggiore all'interno dell'Unione Europea, se si considera che, secondo il rapporto della Commissione Europea, a fronte del picchio italiano del 15,7% (nel 2039) se ne registrano altri ancora più elevati come, ad esempio, quello del 16,2% della Spagna (2046), del 17,7% del Lussemburgo (2047), del 20,8% del Portogallo (2050) e del 19,8% di Cipro (2050); la particolarità sussiste nel fatto che per l'Italia e per altri paesi come la Francia, l'Olanda ed il Belgio, il punto massimo si raggiunge intorno al 2040 e successivamente il rapporto subisce un'inversione di tendenza nell'ultimo decennio della previsione. Viceversa, per altri, il picchio si determina alla fine del periodo di previsione a seguito di una continua e costante crescita. L'indice in questione, nel 2004, presenta un valore medio del 10,6% per l'Unione Europea a 15 e a 25 paesi, mentre alla fine del periodo di previsione la media è pari, rispettivamente, al 12,9% e al 12,8%. Il livello maggiore si registra per la prima nel 2043 con il 13% e per la seconda nel 2044 con il 12,8%, subendo una variazione complessiva tra il 2004 e il 2050 del 2,3% e del 2,2%.

Analizzando, appunto, la variazione totale del rapporto fra spesa per pensioni e PIL tra il 2004 e il 2050, si osserva che soltanto l'Austria, tra i paesi dell'UE a 15, registra una variazione negativa; per gli altri, invece, le previsioni mostrano un delta positivo più o meno marcato, che partendo dallo 0,4% dell'Italia arriva al 9,7% del Portogallo. Per paesi come la Germania, la Gran Bretagna e l'Olanda le variazioni sono comunque limitate, mentre per altri come il Belgio e l'Irlanda sono più accentuate. Per quanto riguarda i paesi dell'Europa dell'Est, le stime realizzate evidenziano una decrescita della spesa per pensioni in Polonia, Estonia e Lettonia, mentre una variazione positiva moderata si rileva per la Lituania e la Slovacchia, ed una più elevata per l'Ungheria e la Slovenia. Per il primo ed il secondo gruppo la dinamica favorevole dipende, oltre che dalle riforme varate, dall'alto tasso di crescita economica stimato per tali nazioni. In generale, le differenze nei livelli di spesa dei vari stati, dipendono, oltre che dalla dinamica dei fattori demografici e macroeconomici, anche dalla divergenza dei sistemi previdenziali adottati, dalle riforme intraprese e dal diverso grado di sviluppo della previdenza complementare.

La scomposizione nel prodotto di più fattori del rapporto tra spesa pensionistica e PIL, mostra che il maggiore contributo alla variazione dello stesso è apportato dal tasso di dipendenza degli anziani, che si conferma, anche a livello comunitario il fattore dominante della crescita della spesa pubblica. L'effetto dell'invecchiamento della popolazione viene compensato dagli altri indicatori, il più forte dei quali è il benefit ratio, ossia il rapporto tra pensione media e PIL per lavoratore. Agiscono nella stessa direzione anche il take up ratio, che rappresenta il numero dei pensionati sulla popolazione con oltre 65 anni, e il tasso di occupazione, la cui azione positiva subisce un rallentamento quando inizia a diminuire il numero degli occupati (2018). In media l'old-age dependency ratio determina un aumento della spesa per pensioni dell'8,2% nell'UE a 15 e dell'8,6% nell'UE a 25. Per alcuni paesi, tra cui Italia, Spagna, Portogallo e Polonia, la sua spinta supera il 10%. La pressione esercitata dal fattore demografico viene in media annullata al 70% dal benefit ratio, la cui notevole riduzione è caratteristica comune degli Stati Membri. L'importo medio delle pensioni è destinato a scendere a causa dei cambiamenti istituzionali verificatisi negli ultimi anni, consistenti nella creazione di schemi pensionistici privati che affiancano il sistema pubblico e nella modifica delle regole di indicizzazione delle pensioni. Dal rapporto della Commissione Europea emerge che questo è il momento più propizio per agire e per realizzare le riforme pensionistiche, in quanto tra gli anni 2004 e 2011 sia il quadro demografico che quello occupazionale presentano un andamento favorevole e di conseguenza offrono le condizioni ottimali per riequilibrare i sistemi pensionistici pubblici. Nei decenni successivi l'inesorabile invecchiamento della popolazione e la riduzione della popolazione in età lavorativa prevarranno e sia l'occupazione che la crescita economica ne risentiranno negativamente, complicando lo scenario di intervento.

6.1. Definizioni dei diversi aggregati di spesa pensionistica

L'analisi fin qui svolta ha permesso di comprendere le conseguenze delle modifiche in atto nella struttura della società e nelle condizioni di vita della popolazione sulla dinamica della spesa pensionistica. L'attenzione si è concentrata sul suo andamento rispetto al prodotto interno lordo, ma è necessario ora precisare la sua composizione

e gli elementi di differenziazione tra le varie definizioni di spesa previdenziale prodotte dalla Ragioneria Generale dello Stato e dall'Eurostat.

Da un confronto a livello internazionale sulla spesa per la protezione sociale effettuato per gli anni 2000-2003, risulta che l'Italia destina al welfare un ammontare di risorse inferiore alla media europea. La differenza è pari a circa 1,8 punti percentuali di PIL: 25,4% contro 27,2%, nella media UE a 15. Viceversa, di gran lunga superiore alla media comunitaria, è la percentuale della spesa sociale assorbita dai trattamenti pensionistici. Se negli altri paesi dell'UE, questi ultimi rappresentano circa il 45% del totale degli stanziamenti per la protezione sociale, in Italia la loro quota supera il 60%. Evidente è la sperequazione del sistema di welfare italiano data l'esiguità di risorse destinate alla tutela della salute, al sostegno delle famiglie povere e, in generale a fronte dei più gravi rischi sociali.

Le proiezioni del rapporto spesa pensionistica/PIL elaborate dalla Ragioneria Generale dello Stato adottano un aggregato di spesa pensionistica che include le pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti (IVS) e le pensioni sociali. Quest'ultima componente viene aggiunta in quanto trattasi di istituto direttamente connesso con il fenomeno dell'invecchiamento demografico. Le prestazioni IVS comprendono le pensioni dirette di invalidità, vecchiaia ed anzianità, corrisposte, in conseguenza dell'attività lavorativa svolta dal soggetto, al raggiungimento di determinati limiti di età anagrafica e di anzianità contributiva, e le pensioni ai superstiti (pensioni indirette), erogate ai superstiti della persona deceduta in attività lavorativa o già in pensione (cosiddette pensioni di reversibilità). Secondo le stime dello scenario nazionale base la spesa totale per pensioni nel 2005 ammonta a 178.287 milioni di euro, di cui circa il 98% è rappresentato dagli esborsi del sistema pensionistico obbligatorio, ossia dalle pensioni dirette e indirette, mentre il restante 2% è da attribuire a pensioni e assegni sociali. Nel 2050 la spesa complessiva sale a 334.320 milioni di euro e la ripartizione percentuale tra i due aggregati muta leggermente, evidenziando un lieve aumento del peso delle pensioni sociali. Continuando a scomporre la spesa pensionistica per tipologia di prestazioni, si può osservare come le pensioni dirette siano le principali responsabili della dinamica del rapporto tra spesa per pensioni e PIL, data la netta prevalenza dimensionale della categoria in termini di numero e di importo medio. Nel 2005 tale aggregato risulta essere pari

all'11,4% del PIL, raggiunge il valore massimo del 12,5% nel 2038, per poi confluire di nuovo all'11,4% alla fine del periodo di previsione. La spesa per pensioni indirette, per contro, mostra, durante l'intero orizzonte di previsione, una leggera flessione rispetto al prodotto interno lordo, dovuta alla sostanziale stabilità del numero delle pensioni indirette. Se nel 2005 le pensioni dirette rappresentavano quasi l'83% del sistema pensionistico obbligatorio e quelle indirette il 17%, nel 2050 la proporzione diviene 86% contro 14% per lo stesso motivo appena esposto.

La scomposizione della spesa pubblica per pensioni dirette e indirette effettuata in base al sesso, evidenzia una prevalenza delle prestazioni attribuite ai maschi, anche se, durante gli anni della previsione la differenza, pari a 1,7 punti percentuali di PIL nel 2005, si assottiglia progressivamente, portandosi allo 0,3% del PIL nel 2050. Diversa è la distribuzione per sesso delle due tipologie di prestazioni, avendosi per i maschi una quota superiore a quella femminile per quanto attiene le pensioni dirette, ed inferiore per quelle indirette. Ciò è la logica conseguenza di una pluralità di fattori, tra cui vale la pena sottolineare la maggiore partecipazione maschile al mercato del lavoro (più elevate probabilità di conseguire una pensione diretta e di lasciare una pensione al superstita di sesso femminile), la maggiore sopravvivenza delle donne rispetto agli uomini e l'età della moglie mediamente più bassa rispetto a quella del marito. Il riallineamento progressivo della spesa pensionistica fra i due sessi dipende dalla componente delle pensioni dirette, in quanto l'accesso e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro si avvicinano agli standard maschili con l'avanzare dei decenni.

Analizzando i risultati della previsione per comparto, la spesa pensionistica per i dipendenti privati costituisce, nel 2005, circa il 61% del totale, il 24% è da attribuire ai dipendenti del settore pubblico, mentre il restante 15% ai lavoratori autonomi. L'andamento della spesa per i dipendenti privati rispetto al PIL, dell'importo medio delle prestazioni e del numero di pensioni, data la rilevanza dimensionale del comparto, è simile a quello delineato per il sistema pensionistico in generale. Di conseguenza la percentuale di tale aggregato sul PIL, che nei primi anni della previsione si attesta all'8,5%, cresce costantemente fino al 2040 raggiungendo il 9,5%, per poi giungere all'8,8% alla fine del periodo di previsione. Per i dipendenti pubblici la dinamica è sensibilmente diversa dato che il trend decrescente del livello

della spesa in rapporto al PIL inizia molti anni prima (nel 2022) a causa dell'azione del fattore normativo-istituzionale (contrazione di circa il 40% tra il 2005 e il 2050 del rapporto tra importo medio di pensione e produttività media del lavoro) che sopravanza quello demografico (aumento del numero di pensioni). Per il comparto degli autonomi la spesa per pensioni cresce dal 2005 al 2008, muovendo dall'1,8% del PIL all'1,9%, per poi ridursi gradualmente fino all'1,3% nel 2050. Tale andamento è, anche in questo caso, frutto della dinamica registrata dal rapporto tra importo medio di pensione e produttività media. In base a quanto esposto, alla fine del periodo di previsione, la composizione della spesa dei tre comparti rispetto alla spesa pensionistica complessiva, pur ricalcando quella descritta all'inizio dello stesso, fa riscontrare un incremento della quota relativa ai dipendenti privati del 5% (66% contro 61%), ed una riduzione rispettivamente del 2% e del 3% per i dipendenti pubblici e per i lavoratori autonomi.

Le previsioni prodotte nell'ambito del progetto EPC-WGA adottano un aggregato di spesa pensionistica pubblica sostanzialmente equivalente alla definizione della Ragioneria Generale dello Stato, a conferma del fatto che le differenze tra lo scenario nazionale base e quello del gruppo di lavoro europeo dipendono esclusivamente dalle ipotesi demografiche e macroeconomiche sottostanti.

Ad ogni modo la Ragioneria Generale dello Stato ha evidenziato le componenti dell'aggregato "Pension Expenditure" utilizzato dall'Eurostat, che determinano percentuali di spesa pensionistica superiori rispetto a quelle del dipartimento della RGS. La definizione di spesa pensionistica dell'Eurostat include, oltre agli elementi descritti precedentemente, altri benefici conferiti agli invalidi ed ai superstiti, non soggetti al requisito contributivo e non legati all'anzianità, nonché altre pensioni erogate da istituzioni private. I maggiori importi inglobati comportano delle differenze tra i due aggregati in questione nell'ordine di 0,9 punti percentuali di PIL⁹.

7. Spesa sanitaria e Long Term Care nei paesi dell'Unione Europea

⁹ Tali risultati si riferiscono ad un confronto realizzato tra le percentuali di spesa pensionistica rispetto al PIL prodotte tra il 1999 e il 2003 dalla Ragioneria Generale dello Stato e dall'Eurostat ed evidenziato nel rapporto n. 8 del dicembre 2006 elaborato dalla Ragioneria Generale dello Stato.

I mutamenti demografici che si profilano nel prossimo futuro rendono necessario lo studio della dinamica della spesa sociale, con specifico riguardo a quei segmenti direttamente influenzati dall'aumento del numero di anziani. Per tale motivo, dopo aver analizzato in che maniera questo fattore guidi l'evoluzione della spesa pensionistica, è altrettanto rilevante giudicare i suoi effetti sulla spesa sanitaria, e principalmente sulla spesa Long Term Care, italiana e degli altri stati membri dell'Unione Europea.

Come per la spesa pensionistica, anche per gli aggregati in questione verranno messe a confronto le previsioni ottenute con lo scenario nazionale base e quello EPC-WGA baseline, ferme restando le ipotesi demografiche e macroeconomiche sottostanti ad entrambi.

Le previsioni dello scenario nazionale base adottano la metodologia del "pure ageing scenario" che assume l'invarianza del profilo dei consumi specifici per età, sesso e tipologia di prestazione e l'aggancio del costo unitario di tutte le prestazioni sanitarie al PIL pro capite. Ciò equivale ad agganciare il Consumo Pro capite standardizzato (CPS), che esprime il consumo sanitario pro capite nell'ipotesi di costanza della struttura per età e sesso della popolazione, al PIL pro capite. Tale approccio rende la previsione del rapporto tra la spesa pubblica per prestazioni sanitarie e il PIL dipendente dalle sole dinamiche demografiche. Nell'ipotesi in cui il rapporto tra CPS e PIL pro capite resti costante, la spesa sanitaria rispetto al PIL subisce tra il 2005 ed il 2050 una variazione di 2,1 punti percentuali, passando dal 6,7% all'8,8%, registrando incrementi annui stabili nel tempo. Tale andamento è dovuto essenzialmente al progressivo aumento della popolazione anziana, in termini assoluti e relativi, durante l'intero orizzonte di previsione. Ciò trova conferma se analizziamo la spesa sanitaria in percentuale del PIL per fascia di età: nel 2005 il 3,8% delle risorse viene destinato ai soggetti tra gli zero e i 64 anni, il 2,0% agli anziani tra i 65 ed i 79 anni e lo 0,9% agli over 80; fino al 2050 queste percentuali continuano a crescere ad eccezione della spesa assorbita dalla fascia di individui 0-64 che tende a ridursi dal 2025 in poi. Alla fine del periodo di previsione l'8,8% della spesa rispetto al PIL sarà così suddivisa: il 3,3% imputabile alla popolazione tra gli zero e i 64 anni, il 2,8% a quella tra 65 e 79 ed infine il 2,6% ai soggetti con oltre 80 anni.

Procedendo alla scomposizione del rapporto tra spesa e PIL, i fattori esplicativi dello stesso, possono essere raggruppati in tre principali indicatori: il primo esprime la variazione del rapporto fra il consumo sanitario medio e la produttività media del lavoro, mettendo in evidenza le scelte di politica economica nella sanità pubblica; il secondo rappresenta la variazione del numero di occupati conseguente ad una modificazione dei tassi di attività e di disoccupazione; il terzo fattore è quello che, ai fini della presente indagine maggiormente interessa, in quanto esprime l'effetto demografico sulla variazione del rapporto fra spesa sanitaria e PIL. Esso, infatti, misura l'effetto della ricomposizione per età e sesso della popolazione sul consumo sanitario e sulla produzione, attraverso la redistribuzione degli individui nelle diverse classi di bisogno identificate dalle età e dal sesso nel primo caso, e attraverso la modificazione dei livelli occupazionali nel secondo. Quest'ultima componente è la sola responsabile della variazione positiva del rapporto spesa sanitaria/PIL nei diversi anni, venendo la sua azione solo parzialmente ridimensionata dal favorevole andamento degli altri due fattori. Inoltre il fattore demografico opera sia al numeratore che al denominatore del rapporto, ma nella prima parte del periodo di previsione l'impatto sulla spesa sanitaria è maggiore rispetto a quello esercitato sul PIL dato che, a fronte di un immediato aumento della popolazione anziana, si ha un decremento di quella in età da lavoro solo a partire dal 2015. Di contro nella seconda parte della previsione questo fenomeno registra una notevole accelerazione in funzione della migrazione delle generazioni del baby boom verso la classe degli anziani.

Come per la spesa pensionistica, anche per la spesa sanitaria si confrontano i risultati della previsione dello scenario nazionale base con quelli prodotti in ambito EPC-WGA, sulla base dell'approccio metodologico del pure ageing scenario. In tal modo le discordanze tra i due scenari dipendono esclusivamente dalle ipotesi macroeconomiche e demografiche ad essi sottostanti e precedentemente esposte¹⁰. Per l'intero orizzonte temporale si nota, nello scenario EPC-WGA, un andamento crescente della spesa sanitaria rispetto al PIL molto simile a quanto rilevato nello scenario nazionale base. Nel 2005, infatti, tale rapporto ha un valore del 6,7% e

¹⁰ Le previsioni a confronto adottano lo stesso approccio metodologico ad eccezione del quinquennio 2007-2011, per il quale lo scenario nazionale base recepisce, in deroga alla metodologia di riferimento le previsioni effettuate con modelli di breve periodo articolati per funzioni di costo.

giunge nel 2050 all'8,7%, subendo un incremento del 2% e portandosi per tutti gli anni della previsione ad un livello percentuale dello 0,1 più basso rispetto ai valori dello studio nazionale. Per quanto concerne l'impatto della componente demografica vale rilevare la sostanziale equivalenza del suo effetto su entrambi gli scenari, considerando la compensazione che la mortalità più bassa ed il maggior tasso di attività delle ipotesi Istat rispetto a quelle Eurostat, producono sul rapporto in esame. La metodologia del pure ageing scenario, pur avendo il merito di isolare l'effetto demografico sulla sostenibilità di lungo periodo del sistema sanitario, presenta il difetto di ignorare altri fattori in grado di incidere sull'evoluzione della spesa pubblica per la sanità in rapporto al PIL. Per questo motivo sono state considerate ipotesi alternative in riferimento al profilo dei consumi sanitari per sesso ed età e alla dinamica del CPS. Relativamente a quest'ultimo aspetto è stato proposto di agganciare il CPS alla produttività per occupato piuttosto che al PIL pro capite, basandosi sull'assunto che la dinamica della spesa sanitaria sia trainata dall'andamento dei salari del settore sanitario stesso. Dato l'invecchiamento della popolazione questa ipotesi comporta un'espansione della spesa sanitaria rispetto al PIL più contenuta nella prima metà dell'orizzonte di previsione e decisamente più elevata nella seconda parte dello stesso, giungendo ad un valore del 9,5% nel 2050. Un approccio alternativo prevede che il consumo sanitario medio abbia un'elasticità superiore all'unità rispetto al PIL pro capite, comportando anche in questo caso una crescita del rapporto spesa/PIL maggiore rispetto al metodo del pure ageing scenario, che conseguentemente assume un livello stabilmente superiore.

Relativamente all'evoluzione dei profili del consumo sanitario l'ipotesi sottostante al pure ageing scenario consiste nella costanza di questi ultimi nel tempo e ciò significa assumere che gli anni di vita guadagnati siano vissuti tutti in cattiva salute, prospettiva poco ragionevole ed estremamente pessimistica; di conseguenza sono stati applicati due approcci metodologici denominati *dynamic equilibrium* e *death-related costs*. Il primo si basa sull'assunto che gli anni di vita conquistati vengano vissuti in buona salute mentre il secondo presuppone che una percentuale elevata del totale dei consumi sanitari di un soggetto si concentrino nell'anno antecedente la sua morte e quindi essi risultano non condizionati dall'aumento della speranza di vita. Le due alternative in esame giungono, quindi, ad un'analoga conclusione e dalla loro

combinazione si ottiene una contrazione della crescita del rapporto fra spesa sanitaria e PIL che scende, alla fine del periodo di previsione, di circa 0,4 punti percentuali passando dall'8,8% all'8,4%. Dal punto di vista qualitativo, l'applicazione di questi tre approcci allo scenario EPC-WGA baseline, non comporta modificazioni, mentre l'analisi quantitativa fa emergere una lieve riduzione dell'effetto di contenimento della spesa derivante dall'adozione dell'ipotesi di dinamicità del profilo del consumo sanitario ed un'accentuazione dell'effetto prodotto dall'aggancio del CPS alla produttività.

L'aggregato spesa sanitaria, oggetto dell'esame finora effettuato, comprende due elementi: la spesa *acute care* costituita in massima parte dall'assistenza sanitaria di base, farmaceutica, specialistica ed ospedaliera e la spesa *Long Term Care* che include la sola componente sanitaria. Quest'ultima nel 2005 ha un peso dello 0,8% sul prodotto interno lordo, mentre la quota *acute care* del 5,9%. Entrambe presentano una dinamica crescente e registrano nel 2050 valori rispettivamente dell' 1,3% e del 7,5% (pure ageing scenario). In realtà in ambito EPC-WGA è stato deciso di ampliare la definizione di LTC sulla base di linee guida indicate dall'OCSE. In tale contesto l'aggregato di spesa comprende, oltre alla componente sanitaria, le risorse per interventi assistenziali erogate in qualsiasi forma e a qualsiasi livello di amministrazione, le quali sono rappresentate dalle indennità di accompagnamento destinate ai soggetti invalidi non autosufficienti e dalle prestazioni, largamente in natura, gestite prevalentemente a livello locale per finalità socio-assistenziali.

La spesa pubblica complessiva per LTC ammonta all'1,6% del PIL nel 2005, di cui due terzi erogata ad individui di età superiore ai 65 anni. In termini relativi la componente sanitaria è destinataria del 50% del totale, la spesa per indennità di accompagnamento del 41% e le altre prestazioni assistenziali coprono circa il 9%.

La componente sanitaria della spesa per LTC include l'assistenza territoriale rivolta agli anziani e ai disabili, quella integrativa, protesica, psichiatrica e quella rivolta agli alcolisti e tossicodipendenti ed essa rappresenta circa il 12% della spesa sanitaria complessiva. Procedendo ad analizzare la sua evoluzione rispetto al PIL emergono, con riferimento allo scenario nazionale base, le seguenti tendenze: il rapporto passa dallo 0,8% del 2005 all'1,3% del 2050. Il fattore che determina tale espansione è rappresentato dall'invecchiamento della popolazione e dal conseguente aumento

degli anziani¹¹. La percentuale dell'aggregato in esame riferita ai soggetti con oltre 80 anni passa dal 35% (2005) al 57% (2050). L'incremento della spesa sanitaria per LTC è più del doppio rispetto a quello previsto per la componente *acute*. Ciò è imputabile al diverso impatto che la componente demografica opera sui due aggregati di spesa, in dipendenza del grado di correlazione del consumo sanitario con l'età; in particolare nell'intero periodo di previsione il contributo della variabile demografica risulta essere del 59% per la componente LTC contro il 19% della componente *acute*.

Per quanto riguarda le indennità di accompagnamento, la spesa in percentuale del PIL rappresenta nel 2005 lo 0,7% e raggiunge quota 1,1% nel 2050. Esse vengono erogate per il 92% agli invalidi civili e dunque sono fortemente correlate con l'età. In effetti il fattore demografico risulta essere anche in questo caso la variabile determinante nella crescita del rapporto. Si noti, infatti, che il rapporto tra numero di indennità ed occupati più che raddoppia tra il 2011 ed il 2050 passando dal 7% al 14,5%; la crescita di tale indice non si trasla interamente sulla dinamica del rapporto spesa/PIL, in quanto vi è un effetto di parziale compensazione dovuto all'incremento del numero degli occupati sulla popolazione in età da lavoro e alla riduzione del rapporto fra indennità media e produttività.

Infine, la spesa per altre prestazioni più che raddoppia nel periodo di previsione attestandosi allo 0,3% nel 2050. La sua crescita è dovuta alla dinamica dell'elemento demografico e valgono le stesse considerazioni riportate per la precedente componente circa il ruolo compensativo delle altre variabili. La previsione della spesa per LTC nello scenario nazionale base presenta, in definitiva, moderate variazioni del peso delle tre componenti di spesa di cui si compone, mentre più significativi sono gli effetti derivanti dalla distribuzione per fasce di età. La quota destinata agli ultra-ottantenni subisce un incremento sostanziale portandosi al 65% nel 2050, a fronte del 45% del 2010.

Il confronto tra i risultati dello scenario nazionale base e di quello EPC-WGA baseline mostra la sostanziale eguaglianza della dinamica di crescita dell'aggregato di spesa in questione. In entrambi il rapporto spesa per LTC/PIL giunge nel 2050 al

¹¹ Analogamente alla previsione del rapporto tra spesa sanitaria e PIL, il risultato in esame può essere scomposto nel contributo esplicativo di tre fattori che misurano, rispettivamente, l'effetto delle scelte di politica economica, l'evoluzione dei tassi di occupazione e le dinamiche demografiche.

2,7% e ciò significa che l'impatto demografico su di esso è equivalente nei due scenari.

Nelle seguenti tabelle vengono illustrati in dettaglio i risultati dei due scenari esaminati evidenziando l'evoluzione del rapporto tra spesa sanitaria e spesa per Long Term Care - per prestazioni sanitarie - sul PIL per distinte fasce d'età.

Tab. 1.9.: Scenario nazionale base: spesa sanitaria e LTC in % del PIL

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Acute Care										
[0-64]	3,4%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,4%	3,3%	3,1%	3,0%	3,0%
[65-79]	1,8%	1,9%	1,9%	2,0%	2,1%	2,3%	2,6%	2,8%	2,8%	2,6%
[80+]	0,7%	0,8%	0,9%	1,0%	1,1%	1,2%	1,3%	1,4%	1,7%	1,9%
Totale	5,9%	6,2%	6,4%	6,5%	6,7%	7,0%	7,2%	7,3%	7,4%	7,5%
Long Term Care										
[0-64]	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
[65-79]	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
[80+]	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,7%
Totale	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	1,0%	1,0%	1,1%	1,1%	1,2%	1,3%

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato (2006)

Tab. 1.10.: Scenario EPC-WGA baseline: spesa sanitaria e LTC in % del PIL

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Acute Care										
[0-64]	3,4%	3,5%	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%	3,2%	3,1%	3,0%	3,0%
[65-79]	1,8%	1,8%	1,9%	2,0%	2,1%	2,3%	2,6%	2,8%	2,8%	2,6%
[80+]	0,7%	0,8%	0,9%	1,0%	1,0%	1,2%	1,2%	1,4%	1,6%	1,8%
Totale	5,9%	6,1%	6,2%	6,4%	6,6%	6,8%	7,1%	7,2%	7,4%	7,4%
Long Term Care										
[0-64]	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
[65-79]	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
[80+]	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,7%
Totale	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	1,0%	1,0%	1,1%	1,1%	1,2%	1,3%

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato (2006)

A livello europeo, per la spesa pubblica sanitaria è previsto un incremento compreso tra l'1 e i 2 punti percentuali di PIL in tutti gli Stati Membri tra il 2004 e il 2050.

Nonostante le meno favorevoli prospettive demografiche, tale aggregato cresce in misura inferiore nell'Europa a 10 che nell'UE a 15. Per il primo gruppo il valore passa dal 4,9% al 6,1% con una variazione dell'1,2%, mentre per il secondo quest'ultima è dell'1,7%, portandosi dal 6,4% del 2004 all'8,2% del 2050. Nell'ultimo anno di previsione i paesi con il livello di spesa più alto sono Francia (9,5%), Gran Bretagna (9,3%) Repubblica Ceca e Spagna (8,3%). I paesi dell'Europa dell'Est presentano valori più bassi con soglie di spesa al di sotto del 7%. Queste previsioni inglobano l'ipotesi del *pure ageing scenario* il quale si basa sull'assunto che tutti gli anni di vita guadagnati vengano trascorsi in cattiva salute. Ciò naturalmente implica una forte pressione sull'evoluzione della spesa sanitaria, il cui ammontare si riduce se si considerano le ipotesi alternative del *dynamic equilibrium* e *death-related costs*. Nel primo caso, infatti, per l'UE a 10 l'incremento del rapporto spesa sanitaria/PIL si colloca allo 0,6% e per l'UE a 15 paesi allo 0,9%; per contro nel secondo caso si registra rispettivamente una variazione dello 0,8% e dell'1,4%. La domanda di prestazioni sanitarie dipende, in definitiva, dalle condizioni di salute dei cittadini anziani e non dall'età di per sé. Anche se questo fattore non è la causa diretta dell'andamento crescente della spesa sanitaria, la popolazione anziana rappresenta una delle principali categorie destinatarie delle risorse sanitarie pubbliche a causa delle maggiori cure cliniche di cui necessitano rispetto alle coorti di popolazione più giovane.

Per ciò che concerne la spesa per Long Term Care tra il 2004 e il 2050, essa subisce una variazione tra lo 0,7 e l'1,4% del PIL per la maggior parte dei paesi dell'Unione Europea. Vi sono però due paesi che registrano rialzi superiori al 2%: Finlandia e Svezia. In particolare la Svezia è il paese che eroga le maggiori risorse per tale aggregato di spesa, che raggiunge il 6,3% del PIL alla fine dell'orizzonte di previsione, rispetto al 3,8% iniziale. La Finlandia dall'1,7% del 2004 passa al 4% nel 2050 e al terzo posto vi è la Danimarca, che in tale anno ha un valore del 2,6%. All'inizio del periodo di previsione il rapporto tra spesa per Long Term Care e PIL per i 25 paesi dell'UE si attesta ad un livello dello 0,9% e giunge nel 2050 all'1,7%. Gli stessi valori sono previsti per l'UE a 15, mentre livelli decisamente più bassi vengono segnalati per l'UE a 10 (0,2% nel 2004 e 0,5% nel 2050). L'invecchiamento demografico gioca per tale componente un ruolo fondamentale in quanto con

l'avanzare dell'età il numero di individui disabili e non autosufficienti aumenta sensibilmente e diviene il principale driver dell'incremento delle prestazioni socio-assistenziali.

Capitolo II: il sistema pensionistico italiano: i diversi processi di riforma

1. I sistemi di protezione sociale e i modelli pensionistici pubblici

In Europa e in Italia, in particolare, i trattamenti pensionistici costituiscono la componente quantitativamente più rilevante della spesa per la protezione sociale ed assorbono buona parte del reddito prodotto, mettendo a dura prova la sostenibilità economico-finanziaria dei sistemi previdenziali dei paesi più industrializzati. E', dunque, ovvia l'importanza che riveste la scelta del metodo per il loro finanziamento. Prima, però, di illustrare i possibili modelli organizzativi su cui si può basare il pilastro della previdenza pubblica si procede ad analizzare, in generale, i sistemi di protezione sociale presenti in Europa e le ragioni dell'esistenza dei moderni sistemi di welfare¹².

Nonostante le molteplici differenze che si riscontrano nei modelli europei di welfare, che riflettono il legame tra la storia nazionale di ciascun paese e le modalità di evoluzione degli istituti, è possibile suddividerli in quattro categorie relativamente omogenee.

- 1) Il primo modello, definito *socialdemocratico*, è quello sviluppato nei paesi nordici (Danimarca, Finlandia, Norvegia e Svezia) e si caratterizza per l'universalità delle prestazioni e per gli elevati livelli di spesa. I programmi di spesa sono concepiti come diritto del cittadino ed il ruolo preminente dello Stato si esplica nell'offerta di servizi a sostegno delle donne, per la cura dei figli, degli anziani e dei disabili, oltre che nella costituzione di un'ampia rete di sostegno del reddito. Il sistema è finanziato prevalentemente tramite l'imposizione fiscale generale.
- 2) La seconda categoria, che include i paesi anglosassoni (Regno Unito e Irlanda), è costituita dal *modello liberale*, finalizzato alla copertura dei più gravi rischi sociali come l'indigenza e l'emarginazione sociale. Solo le prestazioni sanitarie hanno carattere universale, mentre quelle assistenziali vengono erogate a seguito di un attento controllo delle condizioni di bisogno. Vi è inoltre un forte incoraggiamento delle soluzioni che può offrire il mercato. Le spese sono in larga

¹² Andrea Monorchio, Nicola Quirino, *Economia della finanza pubblica*, Cacucci Editore, Bari, 2005; Paolo Bosi, *Corso di scienza delle finanze*, il Mulino, Bologna, 2003.

parte finanziate con contributi sociali, anche se quelle assistenziali e sanitarie sono fiscalizzate.

- 3) I paesi dell'Europa centrale (Germania, Francia, Belgio, Lussemburgo, Olanda e Austria) hanno adottato il cosiddetto *modello corporativo* che collega il diritto alle prestazioni sociali alla qualità di lavoratore piuttosto che di cittadino. Inadeguata è la protezione offerta a coloro che non hanno connessione con il mercato del lavoro. I programmi di spesa sono frammentati e diversificati per categorie sociali, con privilegi particolari generalmente accordati ai lavoratori pubblici. Il finanziamento si basa prevalentemente sui contributi a carico dei datori e dei lavoratori.
- 4) L'ultimo modello è quello *mediterraneo* che comprende i paesi dell'Europa meridionale (Italia, Spagna, Portogallo e Grecia). Esso presenta livelli di spesa inferiori agli altri sistemi e si caratterizza per l'elevata frammentazione dei programmi, la mancanza di un reddito minimo garantito e l'attribuzione alla famiglia di un ruolo di ammortizzatore sociale, la cui centralità è spesso sancita dalla stessa legislazione, che impone ai genitori, in caso di bisogno, l'obbligo di mantenimento dei figli anche quando questi sono adulti. L'assistenza sanitaria è assicurata a tutti i cittadini.

Il concetto di welfare state indica la responsabilità diretta dello Stato nell'assicurare il benessere di tutta la popolazione ed i sistemi moderni di welfare hanno iniziato a svilupparsi, con dinamiche diverse da paese a paese dalla seconda metà del XIX secolo. In linea generale si può affermare che la necessità dell'intervento pubblico si impone nel momento in cui alcuni rischi a cui può andare incontro un individuo o una famiglia, vengono riconosciuti come rischi sociali e perciò meritevoli di tutela pubblica. Le giustificazioni che la moderna teoria economica attribuisce all'azione dello Stato nel settore in esame sono essenzialmente due. In primo luogo, l'assicurazione pubblica produce delle esternalità positive nella misura in cui consente di migliorare le condizioni di vita sociali sotto il profilo di minore conflittualità sociale, di più elevata qualità della vita, di maggiore stabilità economica e produttività del lavoro. In secondo luogo, la tutela dei rischi sociali da parte dello Stato è connessa all'asimmetria informativa che li contraddistingue e che rende del tutto inefficiente la copertura esclusiva da parte delle imprese di assicurazione. In tal

caso, infatti, solo alcuni soggetti ne potrebbero beneficiare, mentre buona parte della popolazione ne rimarrebbe esclusa, a discapito del benessere sociale. In effetti, se la compagnia assicurativa stipula un contratto con un singolo individuo ci si trova in una situazione di asimmetria informativa definita selezione avversa in quanto l'individuo detiene maggiori informazioni per calcolare la probabilità del verificarsi degli eventi incerti rispetto alla compagnia assicurativa. Quest'ultima richiede, quindi, premi più alti e così si entra in un circolo vizioso, perché solo i soggetti sottoposti ad alto rischio chiederanno un'assicurazione e ciò spingerà la compagnia ad accrescere ulteriormente i premi. Di conseguenza l'assicurazione obbligatoria e universale costituisce la soluzione a questi problemi.

Le prestazioni del sistema di welfare italiano si possono scomporre in tre macrocategorie: previdenza, sanità ed assistenza. Nella prima vi rientrano le pensioni (previdenza in senso stretto) e gli ammortizzatori sociali, nella seconda le diverse forme di prestazioni sanitarie, e l'ultima racchiude gli interventi finalizzati a contrastare la povertà, l'esclusione e l'emarginazione sociale.

Per quanto concerne le fonti di finanziamento della spesa sociale, lo Stato può ricorrere alle imposte generali, cosiddetto sistema di finanziamento fiscale, oppure ai contributi sociali a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori, definito sistema di finanziamento parafiscale. Il primo fa gravare le spese sociali sull'intera collettività, mentre il secondo risponde al principio del beneficio poiché impone il pagamento delle contribuzioni obbligatorie alla stessa categoria di soggetti destinataria delle prestazioni sociali. In Italia il settore della previdenza viene finanziato attraverso i contributi sociali obbligatori e le altre voci di spesa, sanitaria ed assistenziale, con la fiscalità generale.

Per quanto riguarda la componente pensionistica, l'intervento pubblico nel settore in parola, si giustifica sia per ragioni di ordine equitativo, sia facendo riferimento alle asimmetrie informative. Per cogliere meglio questo aspetto è utile distinguere tra pensioni di natura previdenziale e trasferimenti di tipo assistenziale, entrambi presenti nei moderni sistemi pensionistici.

I trattamenti previdenziali, ossia le pensioni di vecchiaia, hanno la funzione di trasferire parte del reddito del lavoratore dal periodo di attività a quello di inattività nella vecchiaia. In base al sistema pensionistico pubblico, tale trasferimento avviene

mediante l'imposizione di un risparmio di tipo forzoso, ossia prelevando i contributi sociali, commisurati alla remunerazione unitaria. In un'economia di mercato, questo tipo di servizio potrebbe essere erogato da un sistema assicurativo privato che garantisca, a partire da una certa data, a fronte di un certo piano di premi assicurativi versati, definite prestazioni monetarie. In realtà, molteplici sono le ragioni a favore dell'intervento pubblico. In primo luogo, esso è necessario per prevenire gestioni azzardate e fallimenti degli operatori privati. In secondo luogo, il risparmio pensionistico richiede che al momento della pensione sia assicurata al lavoratore una rendita periodica protetta dal rischio inflazionistico, rischio che le compagnie assicurative non sono in grado di coprire integralmente. Una terza motivazione a sostegno dell'intervento dello Stato può trovarsi nella possibilità di creare una forma di assicurazione intergenerazionale, ciò in quanto le generazioni colpite da eventi negativi quali guerre o grandi inflazioni, se entrano nel sistema dividono il rischio con le generazioni future. Un'ulteriore spiegazione a favore di un sistema previdenziale obbligatorio ed universale può collegarsi alla presenza di individui che non si mostrino sufficientemente previdenti per pensare alla propria vecchiaia. Tali comportamenti potrebbero dare vita ad un ambiente sociale degradato dalla miseria e dalla povertà, con connessi rischi di peggioramento della vita collettiva a cui lo Stato può far fronte imponendo l'obbligatorietà dell'assicurazione. Infine, la ragione che sembra essere la più importante è di tipo etico-equitativo e risiede nel fatto che la previdenza per la vecchiaia può essere vista come un bene di merito, ossia un caso in cui la società sovrappone le proprie preferenze a quelle del consumatore. Ci si trova di fronte un atteggiamento paternalistico esercitato dallo Stato per evitare condotte imprudenti da parte dei cittadini. I giovani potrebbero risultare miopi rispetto ai bisogni che potranno avere in futuro e non risparmiare somme necessarie a fronteggiarli.

Le pensioni che assolvono una funzione assistenziale, rappresentate dalle pensioni sociali e di invalidità e dai trattamenti di disoccupazione, hanno l'obiettivo di assicurare a tutti un reddito minimo di sussistenza. Nel caso delle pensioni di invalidità, se questa interviene nel corso della vita lavorativa di un individuo, il sistema assicurativo sarebbe in grado di coprire tale forma di rischio. Al contrario coloro che sono sempre stati invalidi non verrebbero assicurati da nessun privato, per

cui lo Stato è chiamato ad intervenire per motivi di carattere equitativo, ossia affinché tutti percepiscano un reddito minimo. Nel caso dell'assicurazione contro la disoccupazione, il fenomeno dell'asimmetria informativa si presenta sottoforma di azzardo morale, in quanto la compagnia assicurativa, una volta stipulato il contratto, dovrebbe sostenere ingenti costi per controllare che il lavoratore ne rispetti i termini, avendo questi pochi incentivi ad impegnarsi nell'attività lavorativa. Allo stesso modo se la compagnia assicurativa stipulasse una polizza con un'organizzazione sindacale rappresentativa dei lavoratori di un certo settore e questo si venisse a trovare in difficoltà, la compagnia dovrebbe intervenire massicciamente.

I sistemi pensionistici pubblici possono essere organizzati secondo vari modelli che presentano caratteristiche diverse con riferimento al metodo di finanziamento e di calcolo della prestazione da corrispondere agli aventi diritto.

Una prima fondamentale distinzione è quella tra *sistema a capitalizzazione* e *sistema a ripartizione*. Il primo metodo adotta criteri assimilabili a quelli propri delle assicurazioni private, in quanto durante il periodo di attività lavorativa, dal salario o dallo stipendio del lavoratore vengono effettuate delle trattenute versate presso istituti assicurativi o fondi pensionistici ed investite nel mercato dei capitali. Le prestazioni pensionistiche sono commisurate al montante di tali investimenti, quindi per ottenere l'equilibrio finanziario è necessario che il montante dei contributi alla data del pensionamento eguagli il valore attuale della pensione riferito alla stessa data. In questo schema i contributi di oggi, capitalizzati, pagano le pensioni di domani e l'ente pubblico deve costituire un'apposita riserva per poter erogare le prestazioni al momento opportuno. Il difetto maggiore consiste nel fatto che in caso di inflazione elevata il montante dei contributi versati garantisce una pensione che in termini reali potrebbe essere insufficiente. Altro svantaggio della capitalizzazione sono le riserve a motivo delle difficoltà di mantenere il valore del relativo patrimonio e di quelle derivanti dalla esigenza di realizzare un congruo tasso di rendimento.

Il metodo della ripartizione prevede che il finanziamento dei trattamenti pensionistici avvenga attraverso i contributi versati agli enti pubblici dai datori e dai lavoratori. La generazione occupata paga le pensioni di altri soggetti che hanno cessato di lavorare. Questo sistema è sostenibile solo se si rispettano due condizioni: a) le contribuzioni devono essere in ogni momento sufficienti e coprire le prestazioni, il che significa in

sostanza che il rapporto tra fra pensionati e lavoratori si mantenga entro un dato livello; b) deve sussistere un patto intergenerazionale implicito, ossia i lavoratori di oggi devono avere la garanzia che le loro pensioni siano finanziate dai lavoratori di domani. Non vi è alcun bisogno di investire gli accantonamenti sul mercato finanziario, ma è necessario un accordo sociale tra individui che appartengono a diverse generazioni. Il principale difetto della ripartizione risiede nell'assenza di riserve e quindi di qualsiasi garanzia dei diritti dei pensionati in caso di anticipata cessazione della gestione previdenziale.

Il metodo della capitalizzazione può essere realizzato sia nell'ambito di accordi contrattuali privati che in sistemi pensionistici di tipo pubblico. Al contrario il metodo della ripartizione può essere utilizzato solo in un sistema di gestione pubblica.

Un'altra rilevante caratteristica di un piano pensionistico riguarda il grado di certezza della misura della contribuzione e della prestazione al momento della stipulazione del piano stesso. Si distinguono sotto questo profilo *sistemi a prestazione definita* (BD) e *sistemi a contribuzione definita* (CD). In questi ultimi l'importo dei premi da pagare o dei contributi da versare è definito, mentre la misura della prestazione che riceveranno non è stabilita con certezza. Nei sistemi a prestazione definita, invece, le caratteristiche della prestazione sono conosciute fin dalla stipulazione del piano pensionistico. Il metodo della capitalizzazione adottato da assicurazioni private è quasi sempre basato sul sistema a contribuzione definita. Sistemi privatistici di tipo BD sono frequenti nei piani pensionistici a livello aziendale o di settori produttivi. I sistemi a ripartizione sono più comunemente di tipo BD anche se spesso ammettono la presenza di varianti che rientrano nella categoria CD.

All'inizio degli anni Novanta quasi tutti i paesi europei avevano un sistema pubblico a ripartizione con prestazioni definite. Nello spazio di pochi anni sono stati introdotti cambiamenti radicali, come nel caso dell'Italia e della Svezia, che hanno introdotto elementi tipici della capitalizzazione. In realtà non si può concludere che un sistema sia preferibile in senso assoluto ad un altro, in quanto entrambi hanno obiettivi divergenti e presentano vantaggi e svantaggi che suggeriscono l'utilità di adottare un sistema misto.

Tracciando un quadro sintetico dei pro e contro di ambo i due regimi risulta che un sistema a capitalizzazione, in cui ciascuno deve contribuire personalmente, attraverso i suoi risparmi a costituire le risorse necessarie a finanziare le pensioni future garantisce una trasparenza maggiore dei costi e dei benefici. I sistemi a capitalizzazione, inoltre, sono meno vulnerabili di quelli a ripartizione rispetto al rischio demografico. In questi ultimi, ogni variazione delle tendenze demografiche che comporta una riduzione della popolazione attiva ed un aumento del numero dei pensionati tenderà a destabilizzare l'equilibrio finanziario dell'intero sistema. Il rischio che una generazione si rifiuti di pagare le pensioni della generazione successiva è più probabile in un sistema a ripartizione. I sistemi a capitalizzazione sono maggiormente flessibili in quanto permettono una più ampia libertà di scelta circa gli investimenti finanziari, i tempi in cui entrare in possesso dei risparmi e l'utilizzo delle risorse per soddisfare i bisogni individuali. Nonostante essi offrano rendimenti più elevati, presentano maggiori rischi rispetto al regime a ripartizione. Il primo, non trascurabile, è il rischio inflazionistico, in quanto generalmente non è prevista l'indicizzazione della prestazione, benché ciò sia in linea di principio fattibile. Inoltre, come accade per qualsiasi investimento finanziario, vi è il rischio che a parità di contribuzione gli individui ricevano benefici pensionistici diversi.

Uno schema a capitalizzazione basato su risorse costruite attraverso fondi pensione tende ad essere più costoso da amministrare e gestire rispetto ad uno a ripartizione. Con gli schemi del primo tipo non è possibile adottare misure redistributive tra i diversi gruppi come avviene nei sistemi a ripartizione che sono anche in grado di assicurare al pensionato un'adeguata rete di sicurezza e un livello minimo di prestazione che costituisce una valida garanzia di protezione contro la povertà.

Nonostante i rischi ed i costi del sistema a capitalizzazione, le tendenze demografiche che caratterizzano gli anni futuri, rendendo non sostenibile il sistema a ripartizione a causa del sempre crescente numero di pensionati rispetto alla popolazione attiva, richiedono di collegare i sistemi a ripartizione ad una componente a capitalizzazione. Di contro il passaggio completo da un regime del primo tipo ad uno del secondo tipo può generare alcuni problemi. Infatti, nel periodo di transizione, i lavoratori dovrebbero versare sia i contributi per pagare le pensioni correnti agli anziani, sia quelli per le pensioni future. Per tale motivo il passaggio

sarebbe estremamente complesso e lento, a meno che non si decida di attribuire costi molto elevati alle generazioni presenti coinvolte o di lasciare aumentare il disavanzo pubblico. Soluzioni queste poco praticabili in quanto comprometterebbero l'equità ed il benessere sociale.

Gli schemi a ripartizione possono essere distinti in due categorie: sistemi di tipo universalistico e sistemi di tipo assicurativo. I primi offrono una pensione minima indipendente dalla storia lavorativa e contributiva del pensionato e che copre solo le esigenze di base durante la vecchiaia. Per tale motivo queste prestazioni sono in genere affiancate da altri piani pensionistici, siano essi volontari od obbligatori. I secondi, al contrario, mirano a correlare le prestazioni al reddito percepito e/o ai contributi versati durante il periodo lavorativo.

Nel contesto dei sistemi a ripartizione a prestazione definita si possono individuare diversi criteri per la definizione del livello della pensione, le cui modalità di calcolo differiscono a seconda che prevalgano aspetti di equità intergenerazionale o aspetti di tipo attuariale. In particolare si distingue tra *metodo retributivo* e *metodo contributivo*. Nel primo caso la misura della pensione dipende dall'entità del salario percepito dall'individuo nell'ultimo periodo o nell'intera vita lavorativa. Lo scopo è quello di garantire al cittadino risorse adeguate a consentirgli un tenore di vita correlato con quello della vita attiva. La definizione del beneficio avviene identificando l'ammontare della pensione iniziale pari ad una certa percentuale della retribuzione pensionabile la quale può essere calcolata in modi differenti. Ad esempio si può far riferimento alla retribuzione finale, alla media del reddito di tutto il periodo di lavoro, alla media dei salari migliori percepiti per un certo numero di anni. Sono inoltre previsti meccanismi di indicizzazione che possono essere collegati ai prezzi o ai salari o alla dinamica del PIL.

Col metodo contributivo, la pensione è proporzionata ai contributi versati durante la vita lavorativa. Il beneficio ottenuto è il frutto di una particolare forma di risparmio a cui il lavoratore è costretto durante la sua carriera e la cui remunerazione non è determinata dal tasso di interesse del mercato, come nei sistemi a capitalizzazione, ma è definita dalla legge a priori ed è quindi garantita dallo Stato.

Nei regimi pensionistici sono sempre presenti entrambi i principi e quindi la distinzione serve esclusivamente per sottolineare quale dei due aspetti è prevalente.

2. La previdenza pubblica in Italia

In Italia il sistema di previdenza pubblica è stato sottoposto, negli ultimi anni, ad una serie di riforme legislative che, seppur non ancora sufficienti a garantire la sostenibilità nel lungo periodo, hanno contribuito quanto meno ad evitare una crescita esponenziale della spesa per pensioni rispetto al PIL.

Il sistema pensionistico italiano è sorto negli anni venti, dopo la prima guerra mondiale, limitatamente al settore dei lavoratori dipendenti, prima pubblici e poi privati. Esso si è sviluppato notevolmente dopo la seconda guerra mondiale, venendo ad interessare anche le categorie dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti. Allo stato attuale il primo pilastro copre il 100% della popolazione ufficialmente occupata in Italia. Nonostante l'unificazione delle norme fondamentali introdotta dalle riforme degli anni '90, esso rimane frammentato in più di cinquanta regimi differenti, la maggior parte dei quali è amministrata dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (Inps), cui corrispondono due terzi della spesa e che assicura i trattamenti pensionistici della gran parte dei lavoratori dipendenti privati e dei lavoratori autonomi. Vi sono inoltre alcuni istituti specializzati nella gestione della previdenza a favore di determinate categorie di lavoratori. In particolare l'Inpdap è responsabile dell'amministrazione delle pensioni dei dipendenti del settore pubblico. Attualmente il sistema previdenziale italiano contempla l'erogazione di diverse forme di pensioni:

- pensioni di vecchiaia, trasferimenti percepiti da persone che hanno raggiunto un'età avanzata e si sono ritirate dal mondo del lavoro;
- pensioni di anzianità, pagate a soggetti che hanno deciso di ritirarsi dal lavoro prima di aver raggiunto l'età prevista dalla legge, ma hanno accumulato il minimo di contribuzione richiesto per acquisire diritti pensionistici;
- pensioni ai superstiti, erogate al coniuge o ai figli superstiti di lavoratori deceduti in attività (pensione indiretta) e ai superstiti di pensionati (pensione di reversibilità);

Rientrano, invece, nel settore assistenziale altre due categorie di pensioni pagate ai cittadini italiani che rispondono ai requisiti necessari:

- pensioni di invalidità, corrisposte agli individui che hanno visto ridurre la loro capacità lavorativa per motivi civili o di lavoro;

- pensioni sociali, percepite da soggetti che hanno raggiunto una certa età, privi di altre fonti di reddito, indipendentemente dal fatto di avere o no svolto un'attività lavorativa.

Le ragioni degli interventi legislativi adottati a partire dal 1992 risiedono nella complessità, frammentarietà ed iniquità che presentava il sistema in vigore all'inizio degli anni '90. Esso era esposto a rischi di squilibrio finanziari molto gravi dato che il debito previdenziale, ossia la differenza tra il valore attuale delle prestazioni previdenziali che lo Stato dovrà erogare e il valore attuale dei contributi sociali che lo Stato incasserà, era pari nel 1992 a oltre 2 miliardi di euro. Il sistema allora vigente era caratterizzato da forti differenziazioni tra categorie e settori, presentando situazioni di privilegio per il settore dell'agricoltura e del pubblico impiego, a danno dell'industria, e problemi di omogeneità di trattamenti e contribuzioni tra lavoratori autonomi e lavoratori dipendenti.

Altra questione anomala e peculiare era rappresentata dall'esistenza dell'istituto della pensione di anzianità che consentiva il pensionamento anche senza aver raggiunto l'età necessaria per lo stesso. Vale la pena sottolineare l'uso poco idoneo e alquanto improprio di determinati istituti, quali ad esempio le pensioni di invalidità, e il modo in cui alcuni problemi riguardanti le relazioni industriali venivano scaricati sul sistema pensionistico attraverso pensionamenti anticipati in casi di crisi aziendali. Ad aggravare il quadro in esame ha contribuito l'introduzione nei primi anni '70 delle pensioni "baby" con cui i dipendenti pubblici maturavano il diritto alla pensione dopo 20 anni di contribuzione, ridotti a 15 per le donne sposate.

Un ruolo di particolare importanza nella crisi del sistema previdenziale pubblico è da attribuire, come già precedentemente esposto, all'invecchiamento della popolazione, oltre che alla generosità delle prestazioni erogate e al rallentamento del ritmo di sviluppo economico, che hanno comportato un'invarianza nell'occupazione e di conseguenza un incremento delle entrate contributive di gran lunga inferiore a quello delle uscite per trattamenti previdenziali.

Tali fattori hanno spinto verso un processo di ristrutturazione del sistema pensionistico obbligatorio, le cui tappe fondamentali sono quelle compiute dal governo Amato nel 1993 e dal governo Dini nel 1995. Ulteriori modifiche sono state introdotte dalla riforma varata dal governo Prodi nel 1997 e dal governo Berlusconi

nel 2004. Nonostante ciò, il processo di riforma non è ancora giunto a compimento ed un nuovo intervento legislativo è stato plasmato dal governo in carica al fine di attuare alcuni cambiamenti che vanno ad incidere sulle disposizioni della legge del 2004 (cosiddetta riforma Maroni).

Vale la pena enunciare anche la riforma delle pensioni di invalidità risalente al 1984 che ha permesso di ridimensionare significativamente il numero di soggetti aventi diritto a tale trattamento. La definizione di requisiti puntuali e più restrittivi da parte della legge continua a produrre effetti positivi in termini di riduzione della spesa destinata all'erogazione degli assegni di invalidità. In base alla disciplina vigente, essi spettano alle persone che hanno una capacità lavorativa ridotta di almeno 1/3 e che hanno versato contributi per almeno 5 anni, 3 dei quali versati negli ultimi 5 anni. L'anzianità contributiva non è necessaria se l'invalidità è stata conseguita per cause di servizio. La prestazione ha carattere temporaneo con durata triennale, ma può esserne richiesto il rinnovo. Dopo due rinnovi l'assegno diventa definitivo ed al compimento dell'età pensionabile si trasforma in pensione di vecchiaia. L'assegno è cumulabile con altri redditi anche se la legge Dini, ha previsto la riduzione dell'importo qualora il reddito da lavoro del titolare superi una certa soglia.

2.1. Processi di riforma avviati in Italia negli anni Novanta

Il decreto legislativo n. 503 del 1992, noto come riforma Amato, segna l'avvio delle misure volte alla stabilizzazione della spesa pensionistica attraverso il contenimento dei disavanzi ed il riequilibrio finanziario delle gestioni pensionistiche. A tal fine essa era centrata su tre punti essenziali: l'innalzamento dei requisiti di età per l'accesso al pensionamento di vecchiaia; la progressiva riduzione del livello delle prestazioni mediante l'eliminazione della componente reale dell'indicizzazione delle pensioni ed il passaggio ad un sistema di indicizzazione ai soli prezzi; il blocco del pagamento delle pensioni di anzianità per un certo periodo e la revisione delle condizioni fissate per poterne beneficiare.

Nonostante i cospicui tagli ed il tentativo di uniformare i trattamenti pensionistici tra regime generale e regimi speciali, nonché tra regime dei lavoratori dipendenti del settore privato e di quello pubblico, la riforma Amato, non apporta modifiche di tipo strutturale al sistema pensionistico vigente, che rimane finanziato con il metodo della

ripartizione e nel quale l'ammontare della pensione continua ad essere determinato con il criterio retributivo.

I requisiti fissati dalla legge in esame per l'accesso alla pensione di vecchiaia da parte dei lavoratori dipendenti sono i seguenti: anzianità contributiva di almeno 20 anni e 65 anni di età per gli uomini e 60 per le donne. Tali condizioni decorrono a partire dal 2002, mentre tra il 1994 ed il 2002, è prevista una fase di transizione caratterizzata da incrementi annuali dei requisiti preesistenti. Nel sistema previgente, infatti, i contributi dovevano essere stati versati per almeno 15 anni e l'età anagrafica richiesta era di 60 anni per gli uomini e 55 per le donne.

Il trattamento è calcolato moltiplicando una percentuale per la retribuzione pensionabile. Quest'ultima è pari alla media delle retribuzioni imponibili di tutti gli anni di vita lavorativa, rendendo le retribuzioni omogenee rispetto al tempo attraverso la loro capitalizzazione in base alla variazione dell'inflazione aumentata dell'1% per ogni anno solare. Prima del 1992 la base di calcolo della prestazione previdenziale era rappresentata dalla media del salario reale degli ultimi 5 anni convertita in valore corrente con indicizzazione ai prezzi. La percentuale, definita tasso di rendimento, ha un valore del 2% per ciascun anno di contribuzione. Essa non può superare l'80% che corrisponde al numero massimo di anni di contributi versati, ossia 40. Le pensioni sono indicizzate ai soli prezzi eliminando il meccanismo preesistente che considerava oltre al costo della vita anche il tasso di crescita dei salari reali. Questa misura risulta particolarmente severa in quanto in tal modo ai pensionati non è concesso di partecipare agli incrementi di produttività del sistema economico, sebbene vengano riconosciuti i guadagni di produttività nel periodo di maturazione della retribuzione pensionabile, attraverso la capitalizzazione dell'1% pensionabile.

Infine la riforma ha previsto il blocco del pagamento delle pensioni di anzianità per un certo periodo e l'inasprimento dei requisiti per potervi accedere per coloro che non disponevano di una determinata anzianità contributiva al 1° gennaio 1993. Tale prestazione, sconosciuta in gran parte dei paesi e presente nel solo ordinamento italiano, è un meccanismo grazie al quale, indipendentemente dall'età anagrafica, una volta raggiunto il tetto contributivo dei 35 anni, si poteva tranquillamente imboccare la via del pensionamento. Il decreto legislativo n. 503 non incide significativamente

su tale trattamento, la cui graduale soppressione è da attribuire ai successivi interventi di riforma.

La legge in esame ha ridotto sensibilmente le prestazioni pensionistiche per le generazioni più giovani mostrando verso queste ultime una severità che si contrappone alla tolleranza manifestata nei confronti dei pensionati, i cui diritti non vengono in alcun modo modificati, e dei lavoratori già in attività, che subiscono aggiustamenti molto modesti e diluiti nel tempo. La diminuzione del debito previdenziale apportata dalla riforma, gravava integralmente sui più giovani, che si trovavano a vantare un credito previdenziale nei confronti della società, in quanto la differenza tra valore attuale delle prestazioni previdenziali a cui hanno diritto e valore attuale dei contributi sociali che sono tenuti a versare risulta essere negativa. Inoltre, le valutazioni degli effetti finanziari della riforma evidenziavano miglioramenti sostanziali solo nel lungo termine a fronte di limitati effetti positivi nel breve periodo. Di conseguenza, nonostante il primo scossone apportato al sistema previdenziale da tale provvedimento, ulteriori interventi dovevano essere predisposti dai governi successivi.

In tale contesto si inserisce la legge n. 335 del 1995, emanata dal governo Dini, che ridefinisce il sistema pensionistico italiano introducendo novità rilevanti e gettando le basi per la nascita del pilastro della previdenza complementare.

L'aspetto essenziale della riforma Dini consiste nella modifica del criterio di calcolo delle pensioni pubbliche, che non si lega più alla storia retributiva dell'individuo, ma al totale dei contributi versati durante la vita lavorativa¹³. Si passa, dunque, dal metodo retributivo, a quello contributivo, pur rimanendo il sistema ancorato al principio di ripartizione. In realtà il metodo contributivo è stato in vigore in Italia fino al 1968 anno in cui fu sostituito dal metodo a ripartizione. La riforma previdenziale del '95 si caratterizza, quindi, da un lato, per il rilancio, come elemento centrale e portante del sistema, del modello delle assicurazioni sociali e per la conseguente riscoperta del principio della corrispettività tra contributi versati e prestazioni attese e ricevute, e dall'altro per l'assorbimento della pensione di anzianità nella nuova pensione di vecchiaia, attraverso la flessibilizzazione dell'età

¹³ Giancarlo Abaldo, *Guida pratica alle nuove pensioni*, Giuffrè editore, Milano 1998

pensionabile realizzata mediante un particolare meccanismo di incentivazione-penalizzazione.

Il cambiamento non è omogeneo ed istantaneo per tutti i lavoratori. Infatti, il sistema contributivo è stato adottato integralmente per gli individui assunti a partire dal 1° gennaio 1996, mentre per coloro che al 31/12/1995 già potevano vantare almeno 18 anni di contributi continuano a valere le vecchie regole e la prestazione cui hanno diritto è calcolata con il metodo retributivo. Infine, ai lavoratori con meno di 18 anni di contributi si applica un sistema di calcolo misto (sistema del pro-rata), ossia la pensione è ottenuta come somma di due componenti: la prima calcolata con il metodo retributivo per gli anni maturati fino all'1/1/1996, e la seconda utilizzando il metodo contributivo per gli anni successivi. Se, però, si possiede un'anzianità contributiva pari o superiore a 15 anni, di cui almeno 5 successivi al 1995, è possibile utilizzare l'opzione per avere la pensione calcolata esclusivamente con il sistema contributivo. Il meccanismo in tal modo articolato comporta che pensioni pienamente contributive cominceranno ad essere erogate solo dal 2035 in poi; fino a tale data continueranno a coesistere entrambi i metodi di calcolo delle pensioni. Uno dei limiti delle riforme attuate nel '92 e nel '95 consiste proprio nei lunghi tempi di transizione che le caratterizzano. Si pensi, ad esempio, che nel 1999, circa il 40% degli occupati sono andati in pensione ancora secondo le regole del sistema "pre-1992". Inoltre, se la riforma Dini fosse stata applicata a tutti dal 1995 si sarebbe praticamente annullato il deficit del sistema previdenziale, con la conseguente opportunità di ridurre le tasse o aumentare la spesa pubblica rispettando i vincoli del Patto di Stabilità.

La riforma del '95, dunque, reintroduce la pensione contributiva, il cui meccanismo di computo è simile a quello utilizzato per il calcolo della rendita da parte della compagnia di assicurazione in una polizza sulla vita¹⁴. L'ammontare della prestazione viene determinato, infatti, sul capitale accumulato dal lavoratore attraverso i versamenti contributivi operati nell'arco della vita lavorativa. Il *montante contributivo individuale*, dato, appunto, dalla somma di tutti i contributi versati, capitalizzati annualmente su base composta ad un tasso pari alla media mobile su cinque anni del tasso di crescita nominale del PIL, viene moltiplicato, per il calcolo della pensione annua, per un *coefficiente di trasformazione*. Quest'ultimo è definito

¹⁴ Roberto Pessi, *La riforma delle pensioni e la previdenza complementare*, Cedam, Padova, 1997

sulla base delle probabilità di sopravvivenza e di morte del beneficiario, del conseguente periodo medio di corresponsione del trattamento pensionistico, dell'aggravio economico potenzialmente derivante dalla circostanza del pagamento della pensione ai superstiti. Di conseguenza i coefficienti variano in relazione all'età dell'individuo al momento del pensionamento ed oscillano da un minimo di 4,72% a 57 anni ad un massimo di 6,14% a 65 anni; l'importo erogato sarà tanto più elevato quanto più avanzata è l'età di ritiro dal mercato del lavoro. Essi sono determinati in modo da assicurare il principio di eguaglianza tra montante contributivo e monte pensione. Quest'ultimo è pari al valore attuale di una rendita vitalizia con rata costante (la pensione annuale in termini reali), scontata ad un tasso convenzionale dell'1,5%. La pensione è indicizzata integralmente all'inflazione e risulta dunque costante in termini reali e definita in modo tale da garantire una corrispondenza stretta tra contributi e livello del beneficio. Coerente con tale principio è la disposizione che sopprime, per le pensioni liquidate esclusivamente con il sistema contributivo, l'integrazione al minimo, la quale deve essere letta e coordinata con quella recante la previsione che consente il pensionamento solo al realizzarsi della condizione che l'ammontare della prestazione risulti essere almeno pari ad 1,2 volte l'importo dell'assegno sociale, trattamento assistenziale erogato dall'Inps ai cittadini privi di reddito. In caso contrario non sussiste il diritto al pensionamento, pur in presenza dell'età anagrafica e dei requisiti minimi di anzianità contributiva. La scomparsa dell'integrazione al minimo rappresenta, dunque, una misura adottata nei confronti di quei soggetti che pur disponendo della capacità lavorativa desiderano anticipare l'uscita dal mercato del lavoro senza aver raggiunto un accantonamento idoneo a garantire un reddito tale da soddisfare i bisogni vitali. Conferma a quanto detto deriva dalla previsione che consente la fruizione della prestazione pensionistica al raggiungimento del 65° anno di età, indipendentemente dal conseguimento della soglia contributiva minima. Al compimento del 65° anno il lavoratore percepirà un trattamento previdenziale idoneo a soddisfare i bisogni minimi in quanto, laddove la pensione minima dovesse risultare a tale scopo insufficiente, il lavoratore potrebbe comunque richiedere, come cittadino, la corresponsione dell'assegno sociale. I coefficienti di trasformazione devono essere rivisti ogni 10 anni in relazione all'evoluzione dei parametri demografici, ossia in funzione delle modifiche della

speranza di vita. L'aggiornamento risulta di assoluta rilevanza ai fini della sostenibilità finanziaria di medio-lungo periodo del sistema pensionistico. La mancata revisione dei suddetti coefficienti di trasformazione comporterebbe un rapporto tra spesa pensionistica e PIL superiore al livello programmato per i prossimi decenni e tale differenza sarebbe di circa 1,5 punti percentuali nel 2040 e di quasi 2 punti percentuali nel 2050.

Le aliquote contributive attualmente in vigore per calcolare l'ammontare di contributi annualmente versati si differenziano in funzione della categoria di lavoratori: per i lavoratori dipendenti è pari al 32,7% della retribuzione lorda, di cui 2/3 a carico del datore (23,81%) e 1/3 a carico del lavoratore (8,89%) e per i lavoratori autonomi è fissata al 20%. Rimanendo in tema di contribuzione, vi è da sottolineare il riordino e l'ammodernamento dell'istituto della contribuzione figurativa. Vi sono, infatti, periodi di inattività della persona, che per motivazioni di natura sociale, vengono comunque considerati validi ai fini pensionistici, e dunque, comportano il conteggio dei contributi, anche se essi non vengono effettivamente versati. La riforma Dini ha provveduto a ridimensionare il campo di applicazione dei contributi figurativi allo scopo di porre un limite al generoso, ed in alcuni casi distorto, uso che se ne faceva. Essi venivano applicati ad ogni accadimento individuale o collettivo ritenuto meritevole di tutela (dalla maternità alla malattia, dall'attività sindacale alla crisi aziendale), sino a permettere l'erogazione di una prestazione economica effettiva a soggetti che erano stati lavoratori soltanto virtuali. Un aspetto caratteristico della legge in questione è rappresentato dal fatto che il calcolo della pensione garantisce un tasso di rendimento interno sostanzialmente pari alla crescita del PIL. I pensionati vengono remunerati in funzione dell'andamento della ricchezza economica, il che costituisce un'importante forma di equità e solidarietà sociale.

Altro aspetto da valutare è il tasso di copertura, misurato attraverso il rapporto tra il livello medio delle pensioni e il livello medio dei salari, che evidenzia la posizione relativa di pensionati e lavoratori. In particolare, essendo la pensione di un individuo costante in termini reali per tutto il periodo di godimento, se i salari crescono in termini reali, ad esempio in seguito ad aumenti della produttività, la pensione di un

soggetto diventerà con il passare del tempo una percentuale sempre più bassa del livello dei salari esistenti nel mercato.

Bisogna inoltre considerare l'effetto che la riforma avrà sui tassi di sostituzione che esprimono il rapporto tra la prima pensione e l'ultimo salario percepito dal lavoratore. Rimandando ai successivi paragrafi l'analisi quantitativa dettagliata, preme ora descrivere in modo generico l'impatto che il cambiamento del metodo di calcolo delle prestazioni eserciterà sul tenore di vita dei lavoratori al momento del pensionamento. Prima dell'approvazione della legge Dini, il sistema italiano era imperniato proprio sull'obiettivo di garantire agli anziani un livello di vita non troppo distante da quello goduto durante la vita attiva, principio d'altronde basilare del metodo retributivo. Si pensi, infatti, che chi aveva contribuito per 40 anni aveva diritto ad una pensione pari all'80% della retribuzione finale. Tale sistema a prestazione definita, è stato trasformato in uno a contribuzione definita, in cui non vi è alcuna garanzia che il beneficio ottenuto rappresenterà una frazione predeterminata della retribuzione finale. Man mano che si concluderà il passaggio dal metodo retributivo al metodo contributivo i tassi di sostituzione inizieranno a calare vistosamente. I due sistemi, nell'ottica del singolo lavoratore, danno risultati simili se il tasso di crescita della retribuzione individuale non si discosta troppo dal tasso di interesse con cui vengono rivalutati i contributi versati, che nel caso specifico è rappresentato dal tasso di crescita nominale del PIL. Nella realtà si verificano profili crescenti delle retribuzioni maggiori della dinamica del prodotto interno lordo e quindi i soggetti, la cui pensione verrà calcolata interamente con il metodo contributivo avranno indubbiamente tassi di sostituzione più bassi.

Un'implicazione non immediatamente intuitiva del sistema a ripartizione contributivo, nell'ipotesi in cui tutte le variabili in gioco crescano a tassi di crescita costanti nel tempo, consiste nel fatto che l'aliquota contributiva di equilibrio e la spesa pensionistica in rapporto al PIL non dipendono dalla lunghezza del periodo di lavoro o da quello di pensione. Di conseguenza alzare l'età pensionabile non consente, di per sé, di ridurre la spesa pensionistica rispetto al PIL nel lungo periodo, in quanto a periodi lavorativi più lunghi corrispondono sia maggiori contributi sociali ma anche pensioni più elevate. Per i lavoratori soggetti integralmente al sistema contributivo ritardare il momento del pensionamento avrebbe l'effetto di ridimensionare la spesa

solo temporaneamente, per poi tornare al livello precedente. Posticipare l'abbandono del mercato del lavoro risulta obiettivo da perseguire per garantire l'adeguatezza delle pensioni cui avranno diritto i soggetti neo-assunti al 1996, sui quali si abbatte inesorabilmente l'effetto decurtazione del trattamento discendente dall'introduzione del metodo di calcolo contributivo.

La normativa del 1995 comporta delle modifiche ai requisiti di accesso all'istituto della pensione di vecchiaia che interessano i soggetti privi di anzianità contributiva al 1° gennaio 1996. Per i lavoratori che usufruiscono del sistema retributivo e di quello misto restano in vigore i precedenti requisiti. Questi ultimi erano diversi a seconda del sesso e della categoria di lavoratori, sia con riferimento al compimento dell'età pensionabile che alla maturazione del minimo di anzianità contributiva. Per tale ragione la legge riformatrice del sistema pensionistico ha previsto una nuova pensione di vecchiaia per i lavoratori pubblici, privati, subordinati ed autonomi, semplificando e unificando la normativa di accesso. Si prevede la necessità del raggiungimento, indipendentemente dal sesso, di 57 anni di età ed almeno 5 anni di contributi effettivi versati. L'età anagrafica non rileva qualora vengano raggiunti 40 anni di contributi, ovviamente prima del compimento del 57° anno di età. In quest'ultimo caso, per la liquidazione delle pensioni, si applica il coefficiente di trasformazione relativo all'età di 57 anni. Da notare che, mentre la riforma Amato ha elevato gli anni di contribuzione, da 15 a 20, e l'età minima, da 60 a 65 per gli uomini, e da 55 a 60 per le donne, l'attuale disciplina ha diminuito gli anni di copertura assicurativa, da 20 a 5, ed ha ridotto l'età anagrafica sia degli uomini che delle donne, portandola rispettivamente da 65 e 60 a 57 anni. Da questo punto di vista il sistema contributivo è stato improntato alla massima flessibilità e concepito tenendo conto di un rapido sviluppo della previdenza integrativa. L'assicurato può, infatti, decidere l'età di pensionamento dai 57 ai 65 anni, anche confidando sull'importo maturato della rendita complementare. E' pur vero che, in realtà, non si è verificato il parallelo ed auspicato sviluppo del secondo pilastro, circostanza che insieme alla revisione dei coefficienti di trasformazione rende poco conveniente il pensionamento anticipato.

E' da attribuire alla riforma Dini anche un graduale innalzamento dei requisiti necessari per l'acquisizione del diritto alla pensione di anzianità. In effetti, per

ottenere l'uscita anticipata dal mondo del lavoro, in base a quanto stabilito da tale normativa, occorrono, a partire dal 2008, almeno 35 anni di contributi versati (unico requisito finora richiesto), ed un'età anagrafica di almeno 57 anni, oppure, un'anzianità contributiva non inferiore a 40 anni, a prescindere dall'età anagrafica. Ciò per quanto concerne gli individui cui si applica il sistema di calcolo retributivo o misto. Viceversa per i lavoratori inseriti nella nuova normativa scompare il trattamento della pensione di anzianità, restando in vigore soltanto quello di vecchiaia, cui è possibile accedere raggiunti i requisiti sopra esposti.

La riforma del 1995 apre la strada alla privatizzazione della previdenza favorendo la nascita della pensione integrativa privata e la costruzione del modello dei tre pilastri: pubblico, collettivo e individuale. In particolare si è cercato di incentivare il risparmio collettivo attraverso lo strumento dei fondi pensione, ma la partecipazione dei lavoratori agli schemi pensionistici supplementari del secondo pilastro è ancora molto bassa, per cui la previdenza complementare è terreno ancora da riformare e consolidare.

Va infine sottolineato l'intento della disciplina di realizzare all'interno delle gestioni dell'Inps la separazione tra spesa previdenziale ed assistenziale, allo scopo di rendere più trasparente il sistema della spesa sociale. Sotto tale punto di vista la norma non è mai stata effettivamente applicata ed è stato necessario un ulteriore intervento da parte del governo Prodi nel 1997, che ha reso effettiva la separazione tra i due ambiti di spesa. Tale governo nello stesso anno ha adottato ulteriori provvedimenti che hanno riguardato l'aumento progressivo dell'aliquota effettiva dei lavoratori autonomi e più elevate contribuzioni per le forme di lavoro parasubordinato. L'aliquota contributiva per tali attività, dal valore iniziale del 10%, è destinata a raggiungere quota 19%. Queste misure rientravano nella legge finanziaria (l. n. 449 del 27 dicembre 1997) e si andavano a sommare alle altre manovre in essa contenute al fine di permettere all'Italia di entrare nella zona dell'Euro. In aggiunta è stata stabilita la sospensione dei trattamenti pensionistici anticipati per alcuni mesi (decreto legge n. 375 del novembre 1997) e l'appesantimento dei requisiti, sia di anzianità contributiva, che d'età anagrafica, per certe categorie di lavoratori.

Tornando a porre l'attenzione sulla legge n. 335 del 1995 è utile sottolineare gli effetti economici che dalla stessa derivano. Quando venne approvata lo stesso Dini

annunciò che avrebbe consentito di risparmiare in media 10.000 miliardi (di lire) l'anno per i futuri 10 anni. In una relazione tecnica dell'Unione Europea del 2001 vengono evidenziati i risparmi previsti tra il 2008 ed il 2013. In particolare essi crescono da 445 milioni di euro fino a oltre 8.800 milioni. In termini di PIL si registra una minore incidenza della spesa pensionistica nel medio-lungo periodo così articolata: a partire dal 2010 la riduzione ammonta a circa 0,5 punti percentuali, decremento che progressivamente si attesta allo 0,7% tra il 2012 e il 2019, con punte dello 0,8% nel 2015 e 2016, per poi raggiungere lo 0,6% tra il 2020 e il 2030. Nel decennio successivo l'effetto risparmio si annulla, ed alla fine del periodo di previsione si produce un peggioramento dell'indicatore in questione di circa 0,3 punti percentuali¹⁵.

2.2. La riforma Maroni ed il nuovo disegno di legge per la disciplina del welfare

Degne di nota, anche se non rivoluzionarie nei loro contenuti come le riforme sopra citate, sono i due interventi legislativi adottati rispettivamente nel 2004 dal governo Berlusconi e a fine 2007 dal governo Prodi.

La disciplina introdotta dalla legge n. 243 del 2004, nota come riforma Maroni, ha modificato le regole di pensionamento, innalzando gradualmente i requisiti minimi di accesso ai trattamenti di vecchiaia e di anzianità, fattore che certamente ha contribuito, al pari degli interventi legislativi precedentemente emanati, a stabilizzare e contenere la dinamica futura della spesa per pensioni rispetto al prodotto interno lordo.

Con la riforma del 2004, i lavoratori le cui prestazioni sono calcolate in base al metodo retributivo e misto, possono accedere al pensionamento di vecchiaia all'età di 65 anni per gli uomini e 60 anni per le donne con almeno 20 anni di contributi, come previsto dalla legge Amato. Gli individui integralmente assoggettati al sistema contributivo, possono, fino al 2007, andare in pensione tra i 57 e i 65 anni di età. E' possibile pensionarsi prima dei 65 anni, ma comunque superati i 57, solo se la pensione raggiunge un certo importo. Infine è consentito il ritiro dall'attività lavorativa con 40 anni di anzianità a prescindere dall'età anagrafica. A partire dal 2008, in base a quanto previsto dalla legge in esame, per gli uomini, con età inferiore

¹⁵ Le ragioni alla base di tali dinamiche sono state esposte nel I capitolo del presente lavoro.

a 65 anni, la pensione è concessa se in possesso di 35 anni di contributi e 60 anni di età per i lavoratori dipendenti e 61 per i lavoratori autonomi. Questo è ciò che nel gergo politico è stato definito “scalone” dato il brusco innalzamento di 3 anni dell’età anagrafica. Tra il 2010 e il 2013, il requisito anagrafico sale a 61 anni per i primi e 62 per i secondi e dal 2014 a 62 e 63 rispettivamente. L’accesso al pensionamento è concesso indipendentemente dall’età, se sono stati versati 40 anni di contributi. Le donne, invece, guadagnano il diritto alla pensione a 60 anni con almeno 5 anni di contribuzione, oppure con 40 anni di contribuzione prescindendo dal requisito anagrafico. L’adozione del sistema contributivo comporta, come già anticipato, che non sia più contemplato, per i lavoratori neoassunti dall’1/1/1996, l’istituto della pensione di anzianità, destinato, quindi a scomparire. Così non è per i lavoratori già assunti al 31 dicembre 1995, che godono del sistema retributivo e misto, i quali hanno la possibilità di accedere al pensionamento di anzianità raggiunti determinati requisiti, anch’essi modificati dalla riforma del 2004. A partire dal 2008 la pensione di anzianità è concessa ai lavoratori dipendenti con 35 anni di contributi e 60 anni di età, mentre quest’ultimo parametro è fissato a 61 anni per i lavoratori autonomi. Queste età dovrebbero poi salire rispettivamente a 61 e 62 tra il 2010 e il 2013, e a 62 e 63 a decorrere dal 2014. In alternativa se si sono raggiunti 40 anni di anzianità contributiva, l’età anagrafica è irrilevante. Regime analogo, anche se meno restrittivo, è previsto per le donne. Fino al 2007 la legge n. 243 del 2004 ha stabilito dei requisiti minimi di età più bassi per accedere al pensionamento di anzianità (57 anni per i lavoratori dipendenti e 58 per i lavoratori autonomi). Inoltre per il periodo 2004-2007 ha previsto, rispetto all’ordinamento previgente, il potenziamento degli incentivi (cosiddetto superbonus) per i lavoratori dipendenti del settore privato iscritti all’Assicurazione generale obbligatoria, che pur avendo maturato i requisiti minimi per il diritto alla pensione di anzianità, avessero deciso di posticipare il ritiro dall’attività lavorativa. Nello specifico questa previsione è produttiva di effetti positivi di breve periodo, comportando tagli alla spesa pubblica per pensioni nell’immediato futuro.

Per quanto concerne gli altri effetti finanziari, si può notare che la riforma in questione comporta tra il 2008 ed il 2017 un risparmio cumulato di oltre 75 miliardi e

riduce l'incidenza della spesa pensionistica sul PIL dello 0,6% tra il 2020 ed il 2035, ossia negli anni in cui era stato previsto il picco.

Nonostante questi risvolti positivi il governo Prodi ha presentato un disegno di legge che contiene nuove disposizioni in materia previdenziale al fine di superare il cosiddetto scalone e rendere più flessibile il sistema di accesso alla pensione di anzianità.

Il disegno di legge in questione, dopo aver ricevuto l'approvazione da parte della Camera dei Deputati il 29 novembre 2007, è stato definitivamente approvato anche dal Senato il 21 dicembre 2007. Esso recepisce il protocollo sul welfare firmato dal governo e dalle parti sociali il 23 luglio 2007, nel quale si è provveduto a modificare i requisiti di accesso al pensionamento anticipato previsti dalla legge n. 243 del 2004. Nel 2008 i lavoratori dipendenti potranno andare in pensione con 58 anni di età e 35 di contributi, mentre dal primo luglio 2009 scatterà un meccanismo di "quote" rappresentato dalla somma di anzianità anagrafica e contributiva, ancorato comunque al possesso di 35 anni di contribuzione. Il punto di partenza è quota 95, con almeno 59 anni di età, per poi salire a 96, con minimo 60 anni, il 1° gennaio 2011, e a quota 97 con non meno di 61 anni nel 2013. Per i lavoratori autonomi il requisito anagrafico sarà più alto di un anno per cui nel 2008 andranno in pensione con 59 anni e nel 2013 con 62. In questo modo viene abolito lo "scalone" Marone, ovvero il meccanismo che avrebbe previsto il passaggio da 57 a 60 anni, a partire dal 2008, come requisito minimo per accedere alla pensione di anzianità, e sostituito da quote assimilate agli "scalini". La manovra ha consentito anche di anticipare il punto di arrivo della legge Maroni, costituito da 62 anni di età e 35 di contributi, dal 2014 al 2013. Per le donne nulla è stato cambiato e potranno ottenere la pensione di vecchiaia ancora a 60 anni a fronte dei 65 anni degli uomini. Il piano così predisposto ha un costo di 10 miliardi nel prossimo decennio interamente coperto con misure previdenziali, tra cui si evidenziano l'aumento delle aliquote per la gestione separata dei parasubordinati e la sospensione per un anno dell'indicizzazione delle pensioni superiori a otto volte il minimo.

La riforma previdenziale proposta da Prodi prevede, inoltre, che dall'aumento dell'età di pensionamento saranno esclusi 1,4 milioni di lavoratori impegnati in attività considerate usuranti. Si considerano tali anche i lavoratori notturni, i

lavoratori dell'industria addetti alla catena di montaggio, nonché i conducenti di mezzi pubblici pesanti, i quali possono conseguire il diritto alla pensione con requisito anagrafico ridotto di tre anni rispetto a quello previsto.

Dal 2008 le finestre per i pensionamenti di anzianità saranno ridotte dalle quattro attuali, gennaio, aprile, luglio e ottobre, a due: gennaio e luglio. Resteranno in vigore le quattro finestre solo per coloro che hanno maturato 40 anni di anzianità contributiva e saranno introdotte quattro finestre anche per i pensionamenti di vecchiaia.

Infine il disegno di legge ha aggiornato i coefficienti di trasformazione stabilendo però che la revisione ha effetto a partire dal 2010 e che la stessa verrà effettuata successivamente con cadenza triennale ed avrà carattere automatico.

3. Sistemi pensionistici pubblici europei a confronto

Dopo aver esaminato le tappe del processo di riforma che ha interessato l'Italia ed il nuovo sistema previdenziale che da esso è scaturito si prosegue all'identificazione dei tratti caratteristici dei sistemi pensionistici dei principali Stati Membri dell'Unione Europea.

Tutti gli ordinamenti europei si trovano a fronteggiare la medesima sfida: assicurare la sostenibilità dei sistemi pensionistici nel lungo periodo, messa a dura prova dall'invecchiamento della popolazione, in modo da garantire una prestazione minima a tutti i cittadini e l'equità tra le generazioni. Le strategie comuni adottate dagli Stati Membri per ottenere profittevoli risultati prevedono l'aumento dei tassi di occupazione, la riduzione del debito pubblico e la riforma dei sistemi pensionistici¹⁶. Nonostante la condivisione di medesimi obiettivi, molteplici e differenti sono i regimi previdenziali presenti nell'area europea, ciascuno caratterizzato da particolari forme di prestazioni e da diverse modalità di finanziamento e metodi di calcolo delle medesime.

In generale, però, si può affermare che la gran parte dei paesi europei ha adottato per il finanziamento del primo pilastro il metodo della ripartizione. Inoltre, pochi sono gli Stati che utilizzano, all'interno dei sistemi a ripartizione, schemi di tipo universalistico, mentre più diffusi sono quelli di tipo assicurativo. Nel primo gruppo

¹⁶ Consiglio dell'Unione Europea, 10 marzo 2003

rientrano paesi come il Regno Unito, l'Olanda e la Danimarca che garantiscono benefici minimi a tutti i cittadini indipendenti dalla storia lavorativa del pensionato. Di contro gli stati che optano per il secondo sistema tendono ad erogare pensioni correlate con il reddito percepito e o con i contributi versati durante l'attività lavorativa. Inoltre tutti i paesi europei utilizzano il prelievo dei contributi sociali obbligatori per provvedere al finanziamento dei sistemi pensionistici. Il pagamento di tali oneri è suddiviso tra i datori di lavoro ed i lavoratori, ma, ad eccezione della Danimarca, in tutti gli altri paesi la quota a carico dei primi è di gran lunga superiore a quella di pertinenza dei secondi. Questo divario risulta particolarmente marcato in Svezia e nei paesi dell'area mediterranea.

Iniziando l'analisi dettagliata delle peculiarità che contraddistinguono i modelli pensionistici pubblici dei maggiori paesi appartenenti all'Unione Europea, si può notare che il sistema francese si basa su regimi a ripartizione obbligatori che coprono il 98% della spesa totale per le pensioni e sono finanziati con i contributi di previdenza sociale e con le imposte. L'ammontare della pensione è legato alla media delle retribuzioni degli ultimi 25 anni ed è previsto un adeguamento annuale in base all'indice dei prezzi al consumo. Le condizioni per acquisire il diritto al pensionamento sono fissate a 60 anni di età e 40 anni di contributi versati. L'aliquota contributiva per i lavoratori dipendenti è del 16,45%, di cui il 9,80% a carico dell'impresa ed il 6,65% a carico del lavoratore. L'architettura dei regimi varia a seconda del settore di attività. I regimi pensionistici per i lavoratori dipendenti del settore privato coprono il 63% della spesa totale per le pensioni, mentre il 28% è coperto dai regimi predisposti per i dipendenti del settore pubblico. Accanto ad un sistema di base generale con forti elementi di solidarietà, esistono regimi pensionistici supplementari obbligatori con contratti collettivi e finanziati a ripartizione, le cui prestazioni sono strettamente legate ai contributi versati. Inoltre tra i diversi regimi esistono meccanismi di compensazione finanziaria.

Anche in Germania è presente un sistema pensionistico generale a ripartizione legato al reddito, che copre circa l'82% degli occupati. L'aliquota dei contributi è attualmente del 19,5%, a carico in parti uguali del datore di lavoro e del lavoratore. Tale contributo finanzia il 63% della spesa pensionistica, mentre il 37% è a carico del bilancio pubblico federale. Le pensioni dei funzionari sono direttamente erogate

dallo Stato. Esistono dei regimi speciali per gli agricoltori ed i liberi professionisti, mentre i lavoratori autonomi non sono assicurati obbligatoriamente con il regime generale, ma hanno la possibilità di contribuirvi. Per mantenere la sostenibilità finanziaria di fronte al raddoppio dell'indice di dipendenza degli anziani previsto nei prossimi decenni, è stata varata un'importante riforma nel 2001 che ha permesso di ridimensionare le previsioni dell'aumento della spesa pubblica per pensioni tra il 2000 e il 2050. In particolare sono stati innalzati i requisiti di idoneità alla pensione stabilendo un'anzianità contributiva di almeno 45 anni ed un'età anagrafica di 65 anni per entrambi i sessi. Inoltre è stata modificata la formula di calcolo della prestazione, in base alla quale gli aumenti dei contributi alle assicurazioni di vecchiaia e dei contributi ai regimi pensionistici volontari privati a capitalizzazione sono dedotti dal salario lordo che costituisce il salario pensionabile e la base di calcolo dell'indice di adeguamento. Entro il 2030 è previsto un leggero incremento dell'aliquota contributiva ed una riduzione del sussidio del bilancio federale.

Il primo pilastro del sistema pensionistico del Regno Unito è costituito da una pensione di base fissa e una pensione integrativa legata al reddito, la State Second Pension. Questo doppio regime è finanziato da contributi le cui aliquote aumentano all'aumentare del reddito. L'età pensionabile è di 65 anni per gli uomini e 60 per le donne, anche se entro il 2020 l'età per la pensione statale sarà equiparata a 65 anni. Una pensione fissa piena viene erogata dopo 44 anni di contribuzione per gli uomini e 39 per le donne. Non è possibile ottenere la pensione prima di queste età, ma si può posticiparla ottenendo prestazioni più cospicue in seguito. Una caratteristica unica del sistema britannico è la facoltà riconosciuta di non aderire al livello legato al reddito del primo pilastro finanziato a ripartizione. In alternativa è prevista la copertura da parte di un sistema pensionistico professionale o personale che fornisca prestazioni equivalenti o migliori rispetto alla componente legata al reddito del regime obbligatorio. I regimi pensionistici professionali sono generalmente costituiti da un singolo datore di lavoro e sono del tipo a prestazioni definite, fornendo pensioni basate sugli anni di servizi e sulla retribuzione finale. Si sta comunque diffondendo la tendenza verso sistemi a contributi definiti. Le pensioni personali sono state introdotte per offrire una seconda pensione privata alle persone che non possono accedere a un regime professionale o che cambiano lavoro frequentemente.

Il reddito minimo garantito, di natura non contributiva, fornisce un sostegno vincolato a particolari condizioni di reddito alle persone con oltre 60 anni, a seconda delle loro entrate e del loro capitale. Tale meccanismo è stato introdotto a favore degli anziani più poveri che non beneficiano delle pensioni professionali e private.

Il sistema pensionistico in Spagna si compone di un regime generale legato al reddito finanziato con contributi e di regimi speciali per alcune categorie di lavoratori (ad esempio per i funzionari delle amministrazioni centrali o del sistema giudiziario). Il regime generale è obbligatorio per tutti i lavoratori dipendenti e autonomi e dà diritto alla pensione dopo almeno 15 anni di anzianità contributiva. L'aliquota dei contributi è pari al 28,3%: il 4,7% è a carico del lavoratore ed il 23,6% è di competenza dell'impresa. Le prestazioni sono calcolate in percentuale della "pensione di base" che considera i contributi legati al reddito versati nei 15 anni antecedenti il pensionamento. La percentuale della pensione di base erogata varia in funzione del numero di anni per cui la persona ha contribuito al sistema e dell'età di pensionamento. La pensione completa si raggiunge a seguito di 35 anni di contributi e di 65 anni di anzianità. La prestazione è adeguata ogni anno in base all'indice dei prezzi al consumo. Le pensioni non contributive forniscono un reddito minimo garantito con accertamento delle fonti di reddito per chi non ha maturato i diritti alla percezione della pensione contributiva. Recentemente la Spagna, al pari di altri paesi europei, ha emanato dei provvedimenti volti a rendere adeguate e sostenibili le pensioni negli anni futuri e a favorire i tassi di occupazione per le donne e per gli anziani.

4. Tassi di sostituzione e adeguatezza delle prestazioni del sistema pensionistico obbligatorio

Sulla base di quanto disposto dal Consiglio dell'Unione Europea in materia di pensioni e di strategie comuni da perseguire in tale ambito, vengono identificati tre principi fondamentali su cui costruire il sistema pensionistico: la sostenibilità finanziaria, la modernizzazione e l'adeguatezza delle prestazioni¹⁷.

Il presupposto necessario per garantire pensioni adeguate in futuro è rappresentato dalla sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici nel lungo termine.

¹⁷ Consiglio dell'Unione Europea, 10 marzo 2003

Quest'ultima è messa in serio pericolo dalle dinamiche demografiche in corso che comporteranno nei prossimi decenni un aumento della spesa pensionistica pubblica in percentuale del PIL difficile da gestire per gli Stati Membri dell'Unione Europea se non si adottano provvedimenti a breve. Tre sono le macro direzioni individuate a livello europeo per garantire la sostenibilità finanziaria:

- aumento dei tassi di occupazione: un maggior numero di lavoratori può contribuire a finanziare le pensioni a livello adeguato. La crescita costante dell'occupazione e l'aumento dell'età prevista per il pensionamento possono avere effetti notevoli sulla riduzione del rapporto spesa pensionistica/PIL;
- riduzione del debito pubblico attraverso misure di risanamento del bilancio, in modo da finanziare i costi di bilancio dell'invecchiamento con il calo degli interessi passivi futuri;
- riforma dei sistemi pensionistici: molti paesi hanno già intrapreso iniziative volte a modificare i regimi preesistenti tra le quali si possono annoverare l'innalzamento dell'età di pensionamento, istituzione di fondi di riserva nei regimi pensionistici pubblici per evitare il forte aumento delle aliquote contributive, in particolare a seguito dell'invecchiamento della generazione del baby boom. Due paesi hanno trasformato i propri sistemi pensionistici pubblici in sistemi figurativi a contribuzione definita, nell'intento di stabilizzare le aliquote contributive tra le generazioni e di offrire maggiori incentivi al lavoro.

Il concetto di modernizzazione fa riferimento a diversi aspetti. In primo luogo, vi è l'esigenza di adeguare i sistemi pensionistici a modelli occupazionali e professionali più flessibili in modo da garantire prestazioni adeguate ai lavoratori atipici e mobili. In secondo luogo, devono realizzarsi le aspirazioni di maggiore uguaglianza tra uomini e donne, adeguando i sistemi pensionistici all'evoluzione del loro ruolo sociale ed economico. Infine è importante intraprendere azioni volte a migliorare la trasparenza dei sistemi pensionistici, sia nel loro complesso che con riferimento ai diritti individuali.

Per quanto concerne l'adeguatezza delle prestazioni, attualmente, tutti gli Stati Membri garantiscono il diritto alla pensione alla maggior parte dei cittadini ed erogano un reddito minimo ai soggetti che non hanno maturato diritti sufficienti. Attraverso un'attenta organizzazione dei tre pilastri del sistema previdenziale la

maggior parte dei cittadini europei gode di buone opportunità di mantenere invariati il proprio tenore di vita dopo il ritiro dal mercato del lavoro.

Analizzando il solo comparto della previdenza obbligatoria il discorso dell'adeguatezza delle pensioni si fa più complicato, soprattutto per quei paesi, come l'Italia, in cui i fondi pensione e i piani pensionistici individuali sono ancora poco sviluppati e in cui, di conseguenza, il primo pilastro rappresenta ancora, e continuerà a rappresentare per lungo tempo, la principale fonte di reddito per la popolazione anziana.

Un indicatore utile per comprendere in che misura i pensionati possano mantenere il livello di vita di cui godevano durante l'attività lavorativa è costituito dal tasso di sostituzione, calcolato come rapporto fra l'importo della prima rata annua di pensione ed il valore dell'ultima retribuzione annua. Pertanto, esso misura la variazione di reddito del lavoratore nel passaggio dalla fase attiva a quella di quiescenza.

I tassi di sostituzione lordi offerti dal sistema pensionistico obbligatorio sono stati calcolati¹⁸ assumendo le ipotesi demografiche e macroeconomiche dello scenario nazionale base, il quale recepisce la previsione demografica Istat, nell'ipotesi centrale, ed un tasso medio annuo reale della produttività e del PIL pari rispettivamente all'1,65% e all'1,45%, nel periodo 2007-2050. Inoltre ai fini del calcolo delle pensioni contributive, i coefficienti di trasformazione sono stati rivisti con cadenza decennale secondo quanto previsto dalla legge Dini.

L'evoluzione del tasso di sostituzione, man mano che si passa dal sistema di calcolo retributivo, al sistema misto e a quello contributivo mostra una contrazione del 27% tra il 2005 e il 2050 per un lavoratore dipendente con un'età di pensionamento di 63 anni e 35 anni di contributi (ipotesi base). Infatti, se nel 2005 avrebbe ottenuto una pensione pari al 70,7% dell'ultima retribuzione, nel 2050 vedrà ridotta tale percentuale al 51,6%, a parità di requisiti contributivi. La decrescita interessa l'intero periodo di previsione e già nel 2030 il tasso di sostituzione si posiziona al di sotto del 60%. Tale dinamica è da attribuire principalmente alla revisione decennale dei

¹⁸ Ministero dell'Economia e delle Finanze - Elaborazione Ragioneria Generale dello Stato – Rapporto n°8 - dicembre 2006: “*Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*”.

coefficienti di trasformazione che ingloba le previsioni inerenti il prolungamento della vita attesa. Un lavoratore autonomo subisce una diminuzione del tasso di sostituzione ancora più marcata a causa della più bassa aliquota di computo - 20% a fronte del 33% del lavoratore dipendente - prevista nel sistema contributivo. L'indicatore in questione passa dal 69% del 2005 al 31,3% del 2050, riducendosi di circa il 55%.

I risultati appena riportati confermano la progressiva perdita di valore della pensione rispetto ai livelli retributivi, nel passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo anche se quest'ultimo presenta alcune proprietà che operano in senso positivo rispetto al problema dell'adeguatezza delle prestazioni. In particolare va sottolineato il vantaggio che il sistema contributivo produce a favore delle prestazioni di importo più basso a causa di una modesta dinamica retributiva. A differenza del metodo retributivo, che basa il calcolo del beneficio sui redditi guadagnati negli anni precedenti il pensionamento, il metodo contributivo, estendendo la base di calcolo della pensione all'intera vita lavorativa, genera automaticamente un vantaggio relativo a favore dei soggetti aventi carriere lavorative piatte e discontinue. La riduzione dell'importo medio di pensione, conseguente all'introduzione del metodo contributivo, interesserà prevalentemente i lavoratori con carriere veloci, mentre avrà un impatto contenuto per le carriere piatte. Spesso i lavoratori con retribuzioni modeste sono caratterizzati anche da carriere frammentate e, quindi, non in grado di raggiungere i requisiti minimi per l'accesso al pensionamento anticipato. In tal modo essi traggono un ulteriore beneficio dalla presenza di coefficienti di trasformazione positivamente correlati con l'età di pensionamento. Se un lavoratore dipendente raggiunge i 35 anni di contributi a 60 anni o a 65 la riduzione dell'importo medio di pensione risulta diversa, essendo del 32,8% nel primo caso e del 22,6% nel secondo. Inoltre il metodo contributivo permette di incrementare il livello della prestazione posticipando la data del pensionamento in misura maggiore rispetto al metodo retributivo. Nel caso in cui un lavoratore dipendente di 60 anni e con 35 anni di contributi versati decidesse di ritardare il pensionamento di 5 anni otterrebbe un aumento della rata di pensione del 31% rispetto all'incremento del 14,1% del sistema retributivo.

Lasciando invariate le ipotesi demografiche e macroeconomiche e modificando i parametri relativi all'età anagrafica e all'anzianità retributiva, si pone in essere un'analisi di sensitività del tasso di sostituzione lordo. Il caso più interessante riguarda un lavoratore che accede al pensionamento raggiunti i 65 anni di età e 40 anni di anzianità contributiva, scenario quest'ultimo che potrebbe divenire quello centrale di riferimento qualora si registrasse un prolungamento della vita lavorativa effettiva. La variazione del tasso di sostituzione è più bassa sia per un lavoratore dipendente che autonomo considerando che nel 2050 tale indicatore avrebbe un valore rispettivamente del 62,2% e del 37,7%, contro un livello iniziale (2005) pari all'80,7% e al 78,7%. Se, al contrario, l'anzianità contributiva viene ridotta da 35 a 30 anni (a fronte di 63 anni di età), possibilità non remota per quei soggetti che entrano tardi nel mondo del lavoro o sono caratterizzati da carriere lavorative discontinue, il tasso di sostituzione passa dal 60,6% del 2005 al 44,4% nel 2050 per i lavoratori dipendenti e dal 59,2% al 26,9% per gli autonomi. Nelle tabelle che seguono si evidenziano i risultati dell'analisi di sensitività del tasso di sostituzione. L'ipotesi base prevede il pensionamento a 63 anni e 35 anni di contributi; la dinamica della retribuzione/reddito individuale posti uguali al tasso di variazione nominale della produttività per occupato; il reddito finale è rappresentato dal 100% della retribuzione di riferimento.

Tab. 2.1.: Analisi di sensitività del tasso di sostituzione lordo della previdenza obbligatoria – Scenario nazionale base (valori in %)

Dipendenti privati	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Ipotesi base						
63 anni/ 35 anni	70,7	68,9	61,7	56,5	53,1	51,6
Età						
65 anni	70,7	68,9	64,5	60,0	56,4	54,7
60 anni	70,7	68,9	58,2	51,9	48,8	47,5
Anzianità contributiva						
30 anni	60,6	56,9	52,1	47,6	45,7	44,4
40 anni	80,7	78,7	71,4	65,8	60,8	58,7
Dinamica retributiva						
PIL per occupato - 0,5% (dal 2007)	70,7	69,5	63,9	60,7	57,6	56,0
PIL per occupato + 0,5% (dal 2007)	70,7	68,4	59,7	52,7	49,0	47,6
Età/Anzianità contributiva						
65 anni/40 anni	80,7	78,7	74,1	69,4	64,7	62,2

Autonomi	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Ipotesi base						
63 anni/ 35 anni	69,0	68,4	45,0	34,9	32,2	31,3
Età						
65 anni	69,0	68,4	46,7	37,1	34,2	33,2
60 anni	69,0	68,4	42,9	32,2	29,6	28,8
Anzianità contributiva						
30 anni	59,2	46,2	35,8	28,8	27,7	26,9
40 anni	78,7	78,0	54,3	44,1	36,9	35,5
Dinamica retributiva						
PIL per occupato - 0,5% (dal 2007)	69,0	69,0	46,7	37,5	34,9	33,9
PIL per occupato + 0,5% (dal 2007)	69,0	67,8	43,4	32,6	29,7	28,9
Età/Anzianità contributiva						
65 anni/40 anni	78,7	78,0	55,9	46,2	39,2	37,7

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato (2006)

Il tasso di sostituzione lordo misura la variazione del reddito lordo subita dal lavoratore al momento del pensionamento che, però, non corrisponde a quella che si verifica nel reddito disponibile del soggetto. Questa viene valutata attraverso il tasso di sostituzione netto nel quale il rapporto fra pensione e ultimo salario sono espressi al netto dell'effetto fiscale e contributivo. La retribuzione finale deve essere quindi ridotta in misura pari all'aliquota contributiva a carico del lavoratore e all'aliquota media dell'imposta sul reddito delle persone fisiche corrispondente al reddito imponibile, ossia al reddito lordo al netto della contribuzione a carico del lavoratore. Nel caso della pensione, il reddito imponibile coincide con la rata lorda di pensione. Il tasso di sostituzione netto è più efficace di quello lordo nel mostrare il grado di capacità del sistema previdenziale di fornire trattamenti idonei a mantenere il livello di vita precedente al pensionamento e ciò in quanto neutralizza l'azione distorsiva dell'aliquota contributiva, che non grava sulla pensione ma sul reddito da lavoro in tutto o in parte a seconda che si tratti di lavoro autonomo o dipendente, e dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, la quale essendo progressiva, incide in percentuale crescente all'aumentare del reddito imponibile.

Il rapporto tra tasso di sostituzione netto e lordo, definito coefficiente di raccordo, dipende dal livello del tasso di sostituzione lordo, dal livello finale della retribuzione lorda e dalle aliquote fiscali e contributive. Poste queste ultime pari ai valori previsti

dalla normativa fiscale di riferimento e dato il livello della retribuzione lorda finale¹⁹, è possibile ottenere il tasso di sostituzione netto applicando il corrispondente tasso di raccordo al tasso di sostituzione lordo.

Confrontando i due diversi indicatori emerge una contrazione del reddito disponibile percentualmente inferiore a quella che deriva dall'analisi dei tassi di sostituzione lordi. Ciò è dovuto alla maggiore incidenza delle trattenute contributive e fiscali sul reddito rispetto a quelle che gravano sulla pensione. Inoltre la contrazione degli importi pensionistici derivante dall'introduzione graduale del metodo contributivo risulta ridimensionata. Infatti un lavoratore dipendente che si ritira dalla vita lavorativa a 63 anni e 35 anni di contribuzione vede ridursi il tasso di sostituzione netto, nell'intero periodo di previsione, del 22,3% rispetto alla diminuzione del 27% di quello lordo. Nel 2005 esso registra un valore del 79,8% e del 62% al termine del periodo di previsione. Per un lavoratore autonomo ad livello iniziale dell'87,5% ne segue uno finale del 48,4%. Si consideri che a parità di requisiti le differenze nei tassi di sostituzione dei lavoratori autonomi e dipendenti sono alquanto diverse a seconda che vengano calcolate sui valori lordi o netti. Tale circostanza si verifica a causa della diversità dell'aliquota contributiva e della progressività dell'imposta la cui incidenza media aumenta al crescere del reddito imponibile. Ciò comporta che nel sistema retributivo i tassi di sostituzione netti dei lavoratori autonomi possono superare quelli dei lavoratori dipendenti, nonostante quelli lordi siano leggermente inferiori; analogamente, nel sistema contributivo la differenza tra i tassi di sostituzione lordi dei lavoratori autonomi, che sono nettamente inferiori a quelli dei lavoratori dipendenti, viene notevolmente ridotta.

Se si considera il contributo derivante dalla quota di reddito della previdenza complementare, il cui importo è stato calcolato secondo lo schema della contribuzione definita e utilizzando parametri concordati a livello europeo, si può notare un forte contenimento della riduzione dei tassi di sostituzione nel periodo di previsione. Nel 2050 il tasso di sostituzione lordo nell'ipotesi base (63 anni e 35 di contributi) passa per i dipendenti privati dal 51,6% al 63,6% e per i lavoratori autonomi dal 31,3% al 43,2%, registrando per entrambe le categorie un incremento

¹⁹ La retribuzione finale è stata fissata, in linea con la scelta metodologica concordata in ambito europeo, nella misura del 100% della retribuzione di riferimento, corrispondente all'aggregato Istat "Retribuzione lorda per unità di lavoro dipendente".

di circa 12 punti percentuali. Confrontando i valori del 2010 e del 2050 emerge un decremento dei tassi di sostituzione del 6,3% per i lavoratori dipendenti del settore privato e del 26,2% per gli autonomi. Tali valori sarebbero stati rispettivamente del 17,3% e del 37,1% considerando soltanto il reddito derivante dalla previdenza obbligatoria. Nel caso in cui il lavoratore dipendente vada in pensione a 65 anni e 40 anni di anzianità contributiva il tasso in questione varia dall'80,7% (nel 2005) al 76,8% (2050), subendo il ridimensionamento più basso rispetto a tutte le altre combinazioni età/anzianità contributiva possibili. Per i lavoratori autonomi si delinea lo stesso scenario con una modifica che oscilla dal 78,7% al 52,3%.

Per i tassi di sostituzione netti della previdenza obbligatoria e complementare l'effetto è analogo: nel 2050 i dipendenti privati ottengono una prestazione pari al 78% della retribuzione, rispetto al 62% della previdenza obbligatoria, invece dal lato degli autonomi la percentuale è pari al 72,1% contro il 48,4%. Ciò si verifica se essi accedono al pensionamento a 63 anni e con 35 anni di contributi versati, mentre se si innalza il primo a 65 ed il secondo a 40 emergono risultati ancora più favorevoli. Nel 2050 infatti i lavoratori subordinati percepirebbero il 91,8% dell'ultima retribuzione, mentre gli autonomi l'84,3%.

L'analisi appena elaborata porta ad una chiara conclusione: il sistema pensionistico pubblico così come concepito e strutturato dalle recenti riforme, non è in grado di erogare prestazioni sufficienti a garantire un livello di vita simile a quello goduto durante il periodo lavorativo. Se ne deduce l'urgenza di predisporre misure volte a ridimensionare l'effetto della riduzione dell'ammontare della pensione che verrà corrisposta ai lavoratori soggetti integralmente alla disciplina del sistema contributivo. Una soluzione è rappresentata dall'introduzione del secondo pilastro che comporta, come è stato mostrato, effetti positivi sul versante dei tassi di sostituzione. Data l'importanza che riveste tale comparto nelle circostanze attuali, il seguente capitolo sarà interamente incentrato sull'articolazione e l'evoluzione che lo caratterizzano, sia con riferimento all'Italia che agli altri paesi europei.

Capitolo III: la previdenza complementare in Italia ed in Europa

1. Le ragioni del secondo pilastro

Nella gran parte dei paesi industrializzati il sistema pensionistico pubblico è responsabile della copertura di poco meno del 90% del totale dei trattamenti previdenziali, e rappresenta di conseguenza la fonte principale di reddito per i soggetti in quiescenza. Ciononostante esso è affiancato da qualche forma di previdenza privata, più o meno articolata e sviluppata nelle singole nazioni a causa delle diverse vicende storiche, sociali, economiche e politiche che le caratterizzano.

Generalmente, per descrivere e valutare l'architettura dell'intero sistema previdenziale, si utilizza il cosiddetto modello a tre pilastri, che ne prevede la strutturazione in tre diverse componenti:

- un primo pilastro, pubblico, a ripartizione, costituito dal risparmio obbligatorio che si esplica nella forma di contributi versati dalle imprese e dai lavoratori agli enti previdenziali. La sua funzione è quella di garantire a tutti una pensione minima;
- un secondo pilastro, privato, caratterizzato dal risparmio collettivo destinato ai fondi pensione, a capitalizzazione ed a partecipazione obbligatoria o volontaria, il cui ruolo fondamentale consiste nell'integrare le risorse offerte dal sistema pubblico;
- un terzo pilastro, rappresentato da piani pensionistici individuali realizzati mediante l'acquisto di prodotti finanziario-assicurativi, a capitalizzazione. L'adesione è volontaria e possono essere costituiti indipendentemente dal rapporto di lavoro.

Molteplici sono le ragioni addotte per motivare la necessità di sviluppare il pilastro della previdenza integrativa, esigenza particolarmente sentita in Italia, dove l'adesione ai fondi pensione è ancora molto bassa.

In primo luogo, i processi di riforma attuati per arginare l'impatto delle trasformazioni demografiche sui conti pubblici, avendo prodotto una sensibile riduzione dei tassi di sostituzione, come precedentemente illustrato, hanno reso indispensabile la costruzione di un pilastro complementare che integri la copertura previdenziale dei lavoratori. Grazie al risparmio collettivo, infatti, la decrescita dei tassi di sostituzione risulta molto meno marcata e di conseguenza, il suo apporto

appare essenziale per evitare che il periodo di pensionamento sia caratterizzato da povertà e miseria. Altrimenti si deve essere disposti ad incrementare la spesa pensionistica pubblica, circostanza che vanificherebbe gli effetti positivi dei provvedimenti varati finora e che minerebbe la sostenibilità finanziaria dei sistemi previdenziali che tanto faticosamente si sta cercando di conquistare.

Le ragioni alla base dell'intervento pubblico sono state già ricordate e, quindi, l'importanza che riveste il primo pilastro nel guidare gli individui nella scelta delle risorse da investire nel pensionamento non viene messa in discussione. Ciò di cui si dubita, invece, è la capacità dello stesso di fornire un reddito adeguato a mantenere un tenore di vita simile a quello goduto durante l'attività lavorativa, obiettivo perseguito dai sistemi retributivi a ripartizione, ma non più sostenibile allo stato attuale dei parametri demografici ed economici. La riduzione delle prestazioni pensionistiche assicurate dal regime pubblico è alla base dell'introduzione del secondo pilastro mediante il d. lgs. n. 124 del 1993, che, infatti, all'art. 1 sancisce il carattere di complementarità che lo contraddistingue al fine di assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale, ed il ruolo di concorso che riveste insieme alla componente del sistema obbligatorio, alla formazione di un reddito idoneo a salvaguardare il tenore di vita raggiunto precedentemente il pensionamento.

In secondo luogo, un sistema privato a capitalizzazione affiancato a quello pubblico a ripartizione permette di sfruttare i vantaggi di entrambi e di compensare i rischi e i difetti dell'uno con quelli dell'altro. Da un lato, infatti, il sistema pensionistico obbligatorio è sicuro sul piano dei rendimenti e delle prestazioni, ma soggetto ad instabilità e non sostenibile, laddove si registrano variazioni delle tendenze demografiche ed economiche. Dall'altro, il pilastro integrativo è in grado di offrire rendimenti più elevati, anche se caratterizzati da maggiore volatilità, vero è, infatti, che i rendimenti azionari sono maggiori specialmente in quanto più volatili e rischiosi. Per tale motivo la probabilità che i frutti derivanti dagli investimenti sui mercati azionari risultino inadeguati è di conseguenza più elevata. Non si dimentichi, inoltre, che il sistema in parola non offre alcuna copertura nei confronti dell'inflazione, e presenta il rischio, assente nei regimi a ripartizione generalmente indicizzati, che la rendita ottenuta sia decurtata in termini di potere d'acquisto.

Il primo pilastro anche se ritenuto più “sicuro” del secondo non è comunque esente da rischi. Anzi esso è contraddistinto da un rischio complesso e meno visibile, quale è quello politico. I sistemi di previdenza pubblica, infatti, sono soggetti a continue modifiche e cambi di rotta in funzione delle preferenze economiche e sociali dei governi in carica, delle variabili di finanza pubblica e di crescita economica. Esempio concreto di quanto si afferma è costituito dalle riforme e controriforme attuate in Italia negli ultimi 15 anni, che hanno apportato non poche trasformazioni al sistema pensionistico. Ciò in ragione dei cambiamenti intervenuti nelle variabili demografiche ed economiche, consistenti ad esempio nell’aumento della durata della vita media, nella riduzione dei tassi di natalità, nell’incremento dei tassi di dipendenza, nonché nell’esigenza di frenare il debito ed il disavanzo pubblico al fine di rispettare i parametri del trattato di Maastricht. Nel caso specifico si è scelto di sostituire il sistema di calcolo retributivo con quello contributivo basato su formule attuariali che non fanno più riferimento, per il calcolo della prestazione, alle retribuzioni passate ma al montante contributivo, convertito in rendita in base al tasso di crescita economica e alla speranza di vita al pensionamento. Si è passati da un tasso di sostituzione predeterminato ad uno incerto in quanto dipendente dalle fattispecie appena citate e tale processo determina una redistribuzione del rischio a svantaggio dei lavoratori a più basso reddito²⁰. Il processo di modifica dei profili redistributivi e dei meccanismi di funzionamento dei sistemi pensionistici è prerogativa ineliminabile dei diversi governi e, dunque, è innegabile l’esistenza del rischio politico nei sistemi a ripartizione.

Bisogna poi riconoscere che, nel suo complesso, anche il sistema a capitalizzazione è sottoposto al rischio demografico, in particolare, in relazione alla variazione della speranza di vita. Il fondo pensione (o la compagnia di assicurazione), calcola la rendita vitalizia sulla base di tavole prospettiche, che indicano la vita media attesa di un individuo in funzione dell’età e del sesso. Se tali previsioni sono errate ed i beneficiari delle rendite vivono mediamente più di quanto atteso, l’ente erogatore può trovarsi in gravi difficoltà finanziarie.

Inoltre qualunque sia il metodo di finanziamento utilizzato, implementare un sistema previdenziale, equivale a preconstituire dei diritti sul reddito prodotto dalle

²⁰ Cfr. Giuliano Amato, Mauro Marè, *Il gioco delle pensioni: rien ne va plus?*, Il Mulino, Bologna, 2007

generazioni future, in cambio della rinuncia al reddito corrente. Non esiste alcuna possibilità di assicurare in modo inequivocabile il valore attuale di questo diritto, ciò in quanto le garanzie offerte da entrambi i sistemi di calcolo sono virtuali, richiedendo il metodo della capitalizzazione la stabilità dei mercati finanziari e quello a ripartizione l'inviolabilità del patto intergenerazionale.

Il fatto che i due sistemi sono esposti a rischi diversi e non correlati fra loro, rende auspicabile, quanto meno nell'ottica dei principi alla base della diversificazione del portafoglio, il ricorso ad un sistema misto, in cui vengano a coesistere le componenti dell'uno e dell'altro, in modo da accrescere l'efficienza ed il benessere collettivo.

Va ricordato, anche, il ruolo strategico che un sistema stabile e sviluppato di fondi pensione potrebbe svolgere sul mercato finanziario, in particolar modo su quello italiano. La disponibilità di maggiori risorse e di capitali, infatti, oltre a promuovere nuove iniziative imprenditoriali, rafforzando così la crescita economica e dando nuovo impulso al settore industriale, potrebbe contribuire a risolvere i problemi di inadeguatezza e difformità che affliggono a tutt'oggi il mercato dei capitali italiano, grazie ai benefici che si avrebbero in termini di trasparenza e di governance societaria.

Ad ogni modo, tanto maggiore è il peso che viene riconosciuto alla previdenza integrativa, e di conseguenza, tanto più è ampio il suo contributo alla formazione del reddito pensionistico, tanto più accurato e ordinato dovrà essere il percorso che ne prevede la realizzazione e lo sviluppo. Un'attenzione particolare deve essere posta dalle autorità pubbliche all'azione di regolamentazione e di monitoraggio di tale comparto al fine di tutelare i diritti degli individui i cui risparmi vengono in esso investiti. Si giustifica in tal modo l'intensa attività di normazione che ruota intorno ai fondi pensione e che interessa aspetti rilevanti quali le condizioni di accesso, al fine di evitare discriminazioni tra i lavoratori, le regole di maturazione dei benefici e le modalità di erogazione delle prestazioni. Particolarmente accurato deve risultare l'impianto dispositivo volto a salvaguardare la sicurezza dell'investimento finanziario comportando la fissazione di regole preventive, come la previsione di un'autorizzazione ad operare, e di vigilanza sulla correttezza e trasparenza della gestione dei fondi pensioni, nonché ponendo vincoli legali che possono riguardare

l'obbligo di diversificazione o il divieto di superare determinati tetti di investimento in alcune tipologie di strumenti finanziari.

Altrettanto rilevante è l'aspetto informativo, in quanto un'esaustiva e corretta comunicazione previdenziale riveste un ruolo fondamentale per la sensibilizzazione dei lavoratori, anche di quelli più giovani, sull'importanza del problema pensionistico. Determinante non è solo promuovere la conoscenza delle forme di previdenza complementare ma anche dei livelli che assumerà in futuro la copertura pensionistica assicurata dal primo pilastro. In tal modo tutti gli individui potranno identificare con consapevolezza ed oculatezza le soluzioni più idonee a colmare il vuoto reddituale lasciato scoperto dal sistema pensionistico pubblico.

2. L'articolazione della previdenza complementare in Italia

Prima di analizzare la fisionomia che caratterizza il comparto della previdenza complementare in Italia, è bene descrivere, tenendo conto delle disposizioni legislative vigenti, le tipologie di piani collettivi che si possono incontrare nella realtà economica del paese.

In primo luogo, il fondamento e, dunque, la disciplina della previdenza complementare vanno considerati alla luce di quanto previsto nella Carta Costituzionale, e principalmente nei principi enunciati nell'art. 38, laddove al 2° comma ribadisce il diritto dei lavoratori all'ottenimento di mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria. Al 4° comma del medesimo articolo si prevede, poi, che a tali compiti devono provvedere gli organi e istituti predisposti o integrati dallo Stato. In aggiunta l'ultimo comma stabilisce che l'assistenza privata è libera. Dalla lettura combinata di tali disposizioni emerge il diritto per i lavoratori di ricevere un sostegno finanziario, ossia prestazioni pensionistiche, adeguate a soddisfare le necessità dell'età anziana. Affinché ciò venga realizzato il quarto comma attribuisce allo Stato l'impegno ad agire ed operare in tal senso. Inoltre si riconosce tutela costituzionale alle attività private il cui scopo sia quello di fornire ulteriori risorse assistenziali.

L'intervento legislativo che segna l'avvio in Italia verso l'istituzione di un vero e proprio pilastro della previdenza integrativa è rappresentato dall'emanazione del decreto n. 124 del 1993. All'art. 3 esso introduce la distinzione tra fondo pensione e

forma pensionistica, quest'ultima definibile come il programma previdenziale nel quale si fissano i criteri e le modalità di accesso e contribuzione alla forma previdenziale. La relazione tra forma pensionistica e fondo pensione viene realizzata laddove si specifica che le forme pensionistiche complementari si attuano mediante la costituzione di appositi fondi pensione. Questi, dunque, vengono creati dal decreto del '93 e rappresentano attualmente il principale strumento di previdenza integrativa collettiva e individuale.

Prima dell'emanazione del provvedimento in parola non vi era nell'ordinamento italiano una disciplina della previdenza integrativa, ma si disponeva solo di regolamentazioni speciali riferite alle gestioni previdenziali atte a erogare prestazioni integrative o sostitutive del regime pensionistico obbligatorio o dirette a disciplinare le molteplici e variegate casse di previdenza per i liberi professionisti o per i dipendenti pubblici.

La disciplina del '93 ha subito molteplici modifiche, a cominciare dalla riforma Dini del 1995, il cui intervento massiccio si è avuto nell'ambito della gestione delle risorse, del regime delle prestazioni, del trattamento tributario riservato ai contributi ed alle prestazioni stesse, e della vigilanza sui fondi pensione.

In base a quanto previsto da tali normative è possibile organizzare i fondi pensione mediante:

- a) contratti o accordi collettivi, anche aziendali, oppure, in mancanza, accordi fra lavoratori promossi da sindacati firmatari di contratti collettivi nazionali di lavoro;
- b) accordi fra lavoratori autonomi o liberi professionisti, promossi da loro sindacati o associazioni di rilievo almeno regionale;
- c) regolamenti di enti o aziende i cui rapporti di lavoro non siano disciplinati da contratti o accordi collettivi anche aziendali.

I beneficiari di tali forme pensionistiche sono i lavoratori dipendenti pubblici e privati, i lavoratori autonomi, i liberi professionisti ed i soci lavoratori di cooperative di produzione e lavoro. Per i lavoratori subordinati che risultano già iscritti ad un fondo (alla data di entrata in vigore della legge) si precisa che si continuano ad applicare le disposizioni di legge previgenti, mentre per coloro non ancora iscritti al fondo è prevista la possibilità di utilizzare una quota dell'accantonamento annuale del TFR nel caso decidano di aderire ad un piano pensionistico collettivo. Infine per i

dipendenti neo assunti successivamente alla data di entrata in vigore della normativa si stabilisce il versamento dell'intera quota di accantonamento annuale per TFR qualora intendano partecipare ad un fondo pensione.

Quanto alle modalità di costituzione si individuano due tipologie di fondi: il “fondo - soggetto” (c.d. fondo esterno) ed il fondo – patrimonio autonomo e separato (c.d. fondo interno). Il primo può assumere la configurazione di persona giuridica privata o di associazione non riconosciuta, ovvero di soggetto distinto dai promotori. Con la seconda tipologia, invece, si sancisce la legittimità di istituire un fondo pensione nella forma di patrimonio con vincolo di destinazione separato e autonomo dal patrimonio della società o ente che lo pone in essere. Si fissano, nel caso specifico, varie regole atte a garantire l'effettiva separatezza tra il patrimonio del fondo e quello complessivo dell'azienda nel cui ambito si è sviluppata la forma previdenziale complementare. Il fondo interno può essere direttamente gestito o può essere affidato a differenti gestori.

Ciascun piano deve dotarsi di uno Statuto e di un Regolamento attuativo che contiene le norme di funzionamento e stabilisce le condizioni relative al diritto di accesso, alle modalità di maturazione dei diritti e di trasferimento dei diritti maturati in caso di cambiamento del posto di lavoro, alle caratteristiche della prestazione, alle linee di indirizzo per le politiche di investimento e così via. E' prevista la presenza di organi amministrativi e di controllo interni: Consiglio di amministrazione, Collegio dei revisori ed Assemblea dei delegati, rappresentativi dei lavoratori iscritti al fondo e dei datori di lavoro che contribuiscono al suo finanziamento. La disciplina stabilisce il possesso di una serie di requisiti soggettivi di onorabilità e professionalità per i membri che compongono gli organi amministrativi e di controllo.

L'attività svolta dal fondo consiste nel raccogliere i contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro e convogliarli verso impieghi a lungo termine, garantendo il rispetto delle regole definite, ed assicurando un'adeguata prestazione finale alla collettività. La partecipazione dei lavoratori agli schemi pensionistici supplementari del secondo pilastro può essere volontaria oppure obbligatoria, laddove venga prevista attraverso la stipula di un accordo fra le parti sociali o l'emanazione di uno specifico provvedimento legislativo. In Italia la strada intrapresa è quella dell'adesione

volontaria ai fondi pensione, mentre altri paesi europei, tra cui Finlandia, Olanda e Svezia, hanno seguito la via dell'adesione obbligatoria.

La prestazione finale erogata dal fondo può essere rappresentata da una rendita vitalizia rivalutabile, dalla liquidazione di una somma di capitale in un'unica soluzione, o dalla combinazione di queste due, a seconda di quanto stabilito nel regolamento. Indipendentemente dalla forma assunta, essa può essere maggiorata per tener conto dei familiari a carico del lavoratore ed è sempre prevista la clausola di reversibilità, la quale permette di trasferire ai superstiti l'intera rendita del lavoratore deceduto o di una sua quota. Alcuni piani, inoltre, contemplano delle prestazioni accessorie, talvolta di carattere assistenziale, che vengono erogate al lavoratore al verificarsi di particolari eventi.

In funzione della tipologia di impegni assunti nei confronti dei partecipanti si possono distinguere tre categorie di fondi:

- fondi a prestazione definita (BD);
- fondi a contribuzione definita (CD);
- fondi misti.

I piani collettivi BD hanno la finalità di corrispondere una rendita di importo determinato o determinabile, generalmente collegata al salario degli ultimi anni di attività lavorativa per colmare l'eventuale scarto esistente tra l'ultima retribuzione percepita e la pensione pubblica, ponendo il rischio finanziario a carico del fondo. Di fronte ad un simile impegno la determinazione del contributo da versare deve essere necessariamente variabile in modo da consentire la corresponsione della pensione pattuita. Le modalità di maturazione dei diritti pensionistici caratteristiche di tali piani li rendono difficilmente trasferibili nel caso in cui il lavoratore cambi occupazione. Nei piani CD, invece, la contribuzione è predeterminata ma non si conosce a priori con esattezza l'entità della prestazione finale che risulta del tutto sganciata dalla pensione liquidata dal sistema pubblico, essendo il suo importo commisurato al rendimento ottenuto dall'attività di investimento dei contributi. Essi, dunque, espongono integralmente il beneficiario al rischio finanziario. Il piano misto contiene elementi di entrambe le tipologie, in quanto sia la contribuzione che la prestazione finale sono composte da una parte fissa e da una variabile. Un esempio è rappresentato dai piani CD che garantiscono un rendimento minimo.

In Italia, in base a quanto previsto dalla disciplina vigente, per i dipendenti pubblici e privati possono essere istituiti esclusivamente piani pensionistici complementari in regime di contribuzione definita, mentre per i lavoratori autonomi ed i liberi professionisti si ha la possibilità di creare fondi a prestazione definita.

Per ciò che concerne la copertura finanziaria dei benefici derivanti dalla previdenza complementare, ad essa si provvede mediante la raccolta e l'impiego delle contribuzioni effettuate periodicamente dal datore e/o dal lavoratore, le quali possono assumere quattro diverse configurazioni, in base a quanto previsto dagli schemi contrattuali.

- 1) Contribuzione con aliquota fissa: viene utilizzata nei piani pensionistici a contributo definito ed il relativo premio è commisurato ad una determinata grandezza, in genere, la retribuzione lorda per il lavoratore dipendente, ed il reddito da lavoro per l'autonomo. In tal modo l'ammontare del contributo è proporzionale all'importo della retribuzione.
- 2) Contribuzione variabile: viene impiegata nei piani a prestazione definita e comporta delle variazioni periodiche nell'entità del contributo, che riflettono sostanzialmente l'andamento dei rendimenti di mercato.
- 3) Contribuzione di ammontare predeterminato: è tipica dei fondi a contributo definito, viene determinata all'atto dell'adesione al fondo ed indicizzata a particolari parametri, come ad esempio l'indice dei prezzi al consumo. Il vantaggio per il contribuente è quello di conoscere, con un margine di errore contenuto, il suo effettivo impegno finanziario.
- 4) Contribuzione addizionale in forma di premio di produzione: è costituita dal versamento di un contributo aggiuntivo da parte del datore a beneficio dei lavoratori al raggiungimento di determinate performance aziendali.

Tali contribuzioni ordinarie vengono talvolta affiancate da contributi di natura straordinaria, versati una tantum per ripianare eventuali squilibri finanziari o per incrementare le risorse da investire.

La gestione collettiva del patrimonio è orientata verso una politica di investimento a lungo termine, solitamente caratterizzata dalla detenzione in portafoglio di titoli di partecipazione e di debito che consentono un'adeguata diversificazione del rischio e l'ottenimento di un rendimento di lungo periodo soddisfacente. I contributi, infatti,

vengono investiti in strumenti finanziari, quali azioni, titoli di Stato e altri titoli obbligazionari, e quote di fondi comuni di investimento, in base agli indirizzi stabiliti dalla forma pensionistica e producono nel tempo rendimenti variabili in funzione dell'andamento dei mercati e delle scelte di gestione. Generalmente i fondi pensione individuano all'interno del loro patrimonio più comparti oggetto di gestioni patrimoniali tra di loro diversificate e ciascun comparto si caratterizza per un determinato tipo di investimento (ad esempio obbligazionario, bilanciato, azionario). Gli aderenti al fondo possono decidere a quale comparto fare affluire la propria contribuzione in base alle aspettative sul rendimento e alla minore o maggiore propensione al rischio finanziario. Data l'articolazione della gestione in comparti si usa il termine di fondo "multicomparto" che si contrappone alla forma tradizionale di fondo pensione, nella quale la gestione è unitaria e l'investimento del patrimonio del fondo si rifletterà in modo uguale sull'ammontare della prestazione. Ciò a differenza del fondo multicomparto nel quale il rendimento sarà differenziato in relazione all'effettivo comparto prescelto. Rigorosi criteri di individuazione e ripartizione del rischio nella scelta degli investimenti sono stati inseriti in una specifica disciplina prudenziale sulla cui osservanza vigila la Covip (Commissione di vigilanza sui fondi pensione).

Il sistema italiano della previdenza complementare risulta basato su due pilastri, collettivo ed individuale, organizzati attorno a diverse forme pensionistiche: i fondi pensione negoziali, i fondi pensione aperti, e le polizze individuali pensionistiche. I primi sono a partecipazione collettiva, i secondi possono avere sia la forma collettiva che individuale e le ultime solo quella individuale.

- I *fondi negoziali*, comunemente definiti chiusi, nascono da fonti collettive, quali i contratti o accordi collettivi, o regolamenti aziendali, e circoscrivono l'area dei destinatari, ossia i soggetti ai quali il fondo si rivolge, sulla base dell'appartenenza ad un determinato comparto, impresa o gruppo di imprese o ad un determinato territorio (ad esempio regione o provincia autonoma). I fondi pensione chiusi rappresentano, trovando la loro fonte istitutiva nella contrattazione collettiva, la tipologia di previdenza collettiva per eccellenza. E' possibile individuare tre classi di riferimento dei fondi chiusi: i fondi *settoriali*, che sono rivolti ai lavoratori di un determinato settore di attività o di professione

e nascono in virtù di un accordo di settore, appunto; i fondi *aziendali*, destinati ai dipendenti appartenenti a un'azienda o a un gruppo aziendale; i fondi *territoriali*, cui aderiscono i lavoratori dipendenti di imprese ubicate su un determinato territorio. In quest'ultimo caso il comune denominatore non è il fatto di appartenere ad una data categoria piuttosto che a una stessa identità produttiva aziendale, ma è rappresentato dall'appartenere alla stessa zona o area geografica. La categoria dei fondi chiusi si fonda sul potere di rappresentanza che i promotori esercitano nei confronti degli iscritti e sul collegamento con il rapporto di lavoro sottostante. L'attività del fondo pensione negoziale consiste essenzialmente nella raccolta delle adesioni e dei contributi e nell'individuazione della politica di investimento delle risorse. La realizzazione della stessa viene affidata a soggetti esterni specializzati nella gestione finanziaria e nell'erogazione delle prestazioni. Nei fondi chiusi si ha una totale compenetrazione tra i soggetti che promuovono il fondo ed i destinatari dello stesso, mentre il gestore è un'entità autonoma e terza rispetto a loro. Il fondo pensione negoziale è un soggetto giuridico autonomo dotato di organi propri: l'assemblea, gli organi di amministrazione e controllo e il responsabile del fondo che, in genere, coincide con il direttore generale. L'assemblea è formata da rappresentanti degli iscritti, mentre gli organi di amministrazione e controllo sono costituiti per metà dai rappresentanti dei lavoratori iscritti (scelti con il metodo elettivo) e per l'altra metà dai rappresentanti dei datori di lavoro (nominati direttamente da quest'ultimo) se la contribuzione al fondo è bilaterale (ossia se vi contribuiscono sia il datore di lavoro che i lavoratori). Qualora la contribuzione al fondo avvenga in modo unilaterale a carico dei soli lavoratori, la composizione degli organi segue il criterio rappresentativo di partecipazione delle categorie e raggruppamenti interessati seguendo il metodo elettivo. I soggetti con funzioni amministrative e di controllo, nonché, il responsabile del fondo devono essere in possesso di specifici requisiti di professionalità e onorabilità. Per lo svolgimento di alcune attività, il fondo pensione negoziale si avvale di soggetti esterni alla sua struttura. Infatti, oltre ad affidare la gestione delle risorse finanziarie a soggetti specializzati quali banche, società di intermediazione mobiliare, compagnie di assicurazione e società di gestione del risparmio, è richiesto il deposito delle

risorse del fondo presso una banca depositaria, ruolo che, in base ad espressa previsione di legge, deve essere svolto da un'entità distinta dal gestore finanziario, e l'erogazione delle pensioni generalmente da parte di una compagnia di assicurazione.

- I *fondi aperti*, sono istituiti direttamente da intermediari finanziari, ossia banche, società di intermediazione mobiliare, compagnie di assicurazione e società di gestione del risparmio. Essi, al contrario dei fondi chiusi, non necessitano, per sorgere, di una fonte istitutiva promossa da soggetti che rappresentino gli iscritti al fondo. Non occorre, cioè, un atto di autonomia collettiva per i lavoratori subordinati, o un accordo associativo o sindacale per i lavoratori autonomi e i liberi professionisti, essendo sufficiente un atto istitutivo da parte del gestore. Quest'ultimo costituisce un patrimonio separato ed autonomo, rispetto al patrimonio della società, finalizzato esclusivamente all'erogazione delle prestazioni previdenziali. Il promotore ed il gestore coincidono, ma tale soggetto è del tutto distaccato dagli aderenti al fondo e neutro rispetto ai rapporti di lavoro. L'adesione ai fondi aperti, come già sottolineato, può avvenire in forma collettiva o individuale, anche se le disposizioni normative rendono la determinazione degli iscritti ai fondi pensione aperti residuale rispetto ai fondi chiusi. In effetti possono aderire ai fondi pensione aperti quei lavoratori che non abbiano fondi chiusi o che dopo alcuni anni di permanenza in un fondo chiuso decidono di trasferire le risorse in un fondo aperto perché non soddisfatti. Nel caso di adesione collettiva il promotore della forma pensionistica complementare, invece di optare per la costituzione di uno specifico fondo pensione negoziale, sceglie uno o più fondi aperti come strumento per la realizzazione dell'obiettivo previdenziale. La gestione finanziaria del fondo aperto è svolta generalmente dalla stessa società che lo ha istituito. La banca depositaria, come per i fondi negoziali, deve essere un soggetto esterno. Il responsabile del fondo aperto ha il compito di verificare che la gestione sia svolta nell'esclusivo interesse degli aderenti e nel rispetto di norme, regolamenti e contratti. L'interesse degli iscritti è tutelato, inoltre, dall'organismo di sorveglianza (istituito dal d. lgs. 252/2005), il quale ha l'onere di controllare che l'amministrazione e la gestione del fondo avvengano in modo regolare e funzionale alle esigenze degli aderenti. La

composizione di tale organo varia in funzione della tipologia di fondo pensione aperto. Qualora le adesioni al fondo avvengano su base collettiva possono farne parte i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro.

- i *piani individuali pensionistici*, introdotti dal d. lgs. n. 47 del 2000, vengono realizzati attraverso la sottoscrizione di contratti di assicurazione sulla vita con finalità previdenziale. Le regole che disciplinano il rapporto con il soggetto che stipula il contratto sono contenute, oltre che nella polizza assicurativa, in un apposito regolamento, redatto in base alle direttive della Covip, e dalla stessa autorizzato al fine di garantire all'aderente gli stessi diritti e prerogative delle altre forme pensionistiche complementari. Le risorse finanziarie accumulate mediante tali contratti costituiscono patrimonio autonomo e separato. Analogamente ai fondi pensione aperti è prevista la figura del responsabile della forma pensionistica che ha il compito di verificare che la gestione avvenga nell'interesse degli aderenti e nel rispetto dei termini contrattuali e dei regolamenti.

Vi è poi una particolare categoria di forme pensionistiche complementari, i *fondi pensione preesistenti*, istituiti prima delle recenti regolamentazioni, che presentano caratteristiche peculiari rispetto a quelli sviluppatasi successivamente, come ad esempio la possibilità di gestire direttamente le risorse senza ricorrere a intermediari specializzati. Recentemente sono state emanate le norme di adeguamento (decreto n. 63 del 10/05/07) dei fondi preesistenti alla disciplina del d.lgs. n. 252/2005 (che da ultimo è intervenuta nell'ambito della previdenza integrativa, apportando ulteriori cambiamenti che di seguito verranno illustrati). L'adesione a questa tipologia di fondo avviene su base collettiva e l'ambito dei destinatari è individuato dagli accordi o contratti aziendali o interaziendali.

Il decreto n. 124 del 1993 ha istituito la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip), soggetto di diritto pubblico dotato di personalità giuridica che, tuttavia, inizia ad operare nella sua attuale configurazione solo a partire dal 1996. La Commissione è composta da un presidente e da quattro membri, con specifica professionalità e riconosciute competenze nelle materie di pertinenza della stessa. Ad essa vengono affidati compiti in tema di vigilanza sul funzionamento dei fondi pensione della previdenza complementare. L'Autorità dispone di ampi poteri di

normazione secondaria, di regolazione e controllo, anche attraverso accertamenti ispettivi, nonché il potere di autorizzazione alla costituzione e all'esercizio dei fondi pensione. Quest'ultimo le è stato assegnato dalla legge n. 449 del 1997, che lo ha sottratto al Ministero del Lavoro. Presso la Covip è, inoltre, istituito uno specifico albo nel quale vengono iscritti i fondi pensione autorizzati.

La legge infine si preoccupa di identificare i soggetti autorizzati alla gestione dei fondi pensione. Essi sono le società di intermediazione mobiliare, le aziende e gli istituti di credito, le imprese assicurative, le società di gestione dei fondi comuni di investimento, nonché le società di investimento estere comunitarie e extracomunitarie. Si viene a delineare un quadro legislativo che tiene conto da un lato delle varie discipline di settore dei diversi gestori e dall'altro dell'esigenza di regole comuni per la definizione dei poteri, degli organi e della responsabilità dei fondi pensione.

3. La riforma del TFR

Nonostante le basi poste dall'ordinamento negli anni '90 per la creazione del secondo pilastro, volto a colmare la diminuzione dell'importo della pensione pubblica subita dai lavoratori entrati nel mondo del lavoro dopo il 1° gennaio 1996, l'assetto della previdenza complementare italiana era caratterizzato a fine 2006 da alcune debolezze che le recenti riforme varate hanno cercato di eliminare. In particolare emergeva che: il tasso di adesione ai fondi pensione, ossia il rapporto tra il numero di iscritti alle diverse forme pensionistiche complementari e il totale dei potenziali aderenti era estremamente basso; il flusso di finanziamenti unitari risultava insufficiente, e ciò sia a causa della limitata entità dei versamenti previsti contrattualmente, che dei modesti incentivi fiscali concessi nella fase di contribuzione; il mercato era connotato da una struttura inefficiente che si esplicava nella mancanza di concorrenza fra le due tipologie di fondi pensione con adesione collettiva e in una competitività crescente tra questi ultimi ed i fondi pensione con adesione individuale; le forme previdenziali complementari presentavano, infine, non poche lacune sotto il profilo della governance che ne compromettevano la capacità di garantire trasparenza e uniformità di tutela ai partecipanti.

Per porre rimedio a tali fenomeni, è stato varato nel 2005 un nuovo provvedimento in attuazione della legge n. 243 del 2004 (successivamente modificato dalla Legge Finanziaria per il 2007). Il decreto legislativo n. 252 del 2005 di *Disciplina delle forme pensionistiche complementari*, la cui entrata in vigore, inizialmente fissata al 1° gennaio 2008, è stata anticipata al 1° gennaio 2007, attua, appunto, una riforma complessiva della previdenza integrativa, finalizzata a concretizzare l'obiettivo di mantenimento di un tenore di vita adeguato dopo il pensionamento. Esso viene perseguito incentivando l'accrescimento dei flussi finanziari destinati alla previdenza complementare attraverso l'istituto del conferimento del trattamento di fine rapporto (TFR), un più favorevole regime fiscale di contributi e prestazioni, l'ampliamento delle opportunità di scelta per i lavoratori e l'adozione di strumenti volti ad assicurare un'adesione consapevole ed informata²¹.

Il perno centrale intorno al quale ruota la disciplina in esame è caratterizzato dalle norme relative al conferimento del TFR a tutte le forme pensionistiche complementari, ivi compresi i piani pensionistici individuali. Il problema del progressivo superamento del TFR e il dirottamento delle risorse che vi confluiscono a favore dei fondi pensioni, è emerso già a seguito dell'emanazione del d. lgs. n. 124 del '93, dato che lo sviluppo dei fondi pensione si pone come alternativo al mantenimento di un analogo istituto previdenziale collettivo quale è il TFR²². D'altronde esso svolge alcune importanti funzioni che ne rendono estremamente complicata la soppressione. In particolare, tale trattamento costituisce per i lavoratori una forma di assicurazione in caso di perdita del posto di lavoro ed una fonte di finanziamento non trascurabile, considerando che è ammessa la concessione di anticipi sul TFR in caso di acquisto della prima casa o di spese sanitarie. Dal punto di vista delle imprese, specie per quelle di piccola dimensione, esso rappresenta una fonte di investimento stabile, poco onerosa e non facilmente sostituibile. A fronte di tali considerazioni, il legislatore del 2000 (d. lgs. n. 47/2000), riconoscendo

²¹ Covip, *La riforma della previdenza complementare*

²² Il trattamento di fine rapporto (anche conosciuto come "liquidazione") è la somma che viene corrisposta dal datore di lavoro al lavoratore al termine del rapporto di lavoro dipendente. Il TFR si determina accantonando per ciascun anno di lavoro una quota pari al 6,91 % della retribuzione lorda. La retribuzione utile per il calcolo del TFR comprende tutte le voci retributive corrisposte in dipendenza del rapporto di lavoro, salvo diversa previsione dei contratti collettivi. Gli importi accantonati sono rivalutati, al 31 dicembre di ogni anno, con l'applicazione di un tasso costituito dall'1,5% in misura fissa e dal 75% dell'aumento dell'indice dei prezzi al consumo Istat.

l'esigenza di trasferire le risorse del TFR ai fondi pensione, ma non rendendo tale passaggio obbligatorio, aveva optato per una soluzione intermedia, agendo mediante lo strumento degli incentivi fiscali, uniformando il trattamento fiscale degli strumenti della nuova previdenza, ed introducendo forme di agevolazione fiscale del risparmio previdenziale.

La disciplina del 2005 conferma il principio della libertà e volontarietà dell'adesione alle forme della previdenza complementare, rimettendo al lavoratore la scelta di destinazione del TFR. Questa deve essere effettuata dal dipendente entro sei mesi dall'assunzione o entro il 30 giugno 2007 per i lavoratori già assunti alla data di entrata in vigore del decreto (1° gennaio 2007). Con dichiarazione esplicita diretta al datore di lavoro, il lavoratore può scegliere di destinare il TFR maturando, ossia futuro, alla forma di previdenza complementare prescelta, sia essa collettiva o individuale, oppure può decidere di mantenerlo presso il datore di lavoro. Il lavoratore che sceglie esplicitamente di non aderire alla previdenza complementare e di mantenere il flusso di TFR presso l'azienda potrà decidere in futuro di modificare la sua volontà. Al contrario, la scelta di conferire il flusso di TFR a una forma pensionistica complementare è irreversibile (salvo alcune circostanze che ne permettono il trasferimento da una tipologia di fondo ad un'altra). Qualora si decida di lasciare il TFR presso il datore di lavoro, se l'azienda occupa almeno 50 dipendenti, egli deve provvedere a trasferire il TFR maturando al "Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto" gestito dall'Inps, il quale assicura le stesse prestazioni previste dall'art. 2120 del codice civile. Qualora i lavoratori non comunicheranno esplicitamente la propria scelta entro i termini previsti, si realizzeranno gli effetti del tacito conferimento del TFR (silenzio-assenso), intendendosi il silenzio del lavoratore come manifestazione implicita di volontà cui viene collegato l'effetto di adesione alla forma pensionistica complementare. In questa ipotesi, infatti, il datore di lavoro è tenuto a conferire il TFR futuro al fondo pensione chiuso definito dai contratti collettivi (anche territoriali) o al fondo pensione aperto previsto da uno specifico accordo aziendale. In presenza di una molteplicità di fondi pensioni che soddisfino tali criteri, la scelta deve cadere sul fondo pensione collettivo con il maggior numero di aderenti dell'impresa in cui il lavoratore è occupato. Per contro in assenza di fondi

pensione che soddisfino le condizioni previste dal decreto, il trasferimento è effettuato in favore della forma pensionistica complementare appositamente istituita presso l'Inps, denominata FONDINPS, cui si applicano le stesse regole di funzionamento degli altri fondi pensione.

Nella legge in esame si aggiunge, inoltre, che il conferimento tacito del TFR implica che esso venga investito nel comparto finanziario a contenuto più prudentiale fra quelli detenuti dal fondo pensione di destinazione allo scopo di garantire la restituzione del capitale e rendimenti comparabili al rendimento del TFR lasciato nell'impresa. Nelle direttive di attuazione, la Covip ha imposto una garanzia assicurativa riguardo al mantenimento del capitale nominale di ogni aderente al comparto, stabilendo che la linea più prudentiale di investimento deve assicurare con certezza il risultato della restituzione integrale del capitale nominale.

Tali norme modificano il decreto legislativo 124/93, in base al quale solo i lavoratori con data di prima occupazione successiva al 28 aprile 1993 erano tenuti a versare integralmente il TFR maturando alle forme pensionistiche complementari qualora optassero per l'adesione a tali iniziative, mentre per gli altri lavoratori la quota di destinazione veniva stabilita dalla contrattazione collettiva.

La devoluzione tacita del TFR alle forme di previdenza complementare rappresenta, secondo i promotori della riforma, una potente spinta all'adesione e, dunque, fattore cruciale per lo sviluppo della previdenza complementare. Segnali positivi in questo senso giungono dall'esperienza di altre nazioni, in cui lo strumento di adesione tacita tende ad indurre elevati tassi di partecipazione, che in alcuni casi oltrepassano il 70% della platea potenziale.

Indubbiamente la riforma descritta offrirà un importante contributo allo sviluppo dei fondi pensione, non fosse altro per le maggiori risorse finanziarie che, tramite il conferimento delle quote annuali di TFR, confluiranno nel sistema. Le stime del Ministero del Lavoro prevedono per la fine del 2007, il raggiungimento di un tasso di adesione dei dipendenti privati pari al 40%, rispetto all'attuale copertura del 13%, con un incremento di circa il 27%. Ciò posto, va comunque sottolineata la parzialità delle soluzioni poste dalla legge, con riferimento all'esclusione al meccanismo di conferimento tacito del TFR di alcune categorie di lavoratori, tra cui quelli autonomi, che non dispongono di tale trattamento e che per giunta hanno i tassi di sostituzione

del primo pilastro più bassi. Non interessati da tale profilo della riforma, sono i dipendenti pubblici, ai quali si applica il regime previsto dalla disciplina previgente. Per questi ultimi dunque non è ancora stato varato un programma di previdenza complementare che consenta di integrare la pensione pubblica, sebbene tale trattamento sia stato ridotto significativamente. Tale ritardo riflette in questo caso anche la difficoltà di reperire le risorse finanziarie necessarie da parte dei datori di lavoro, ossia le Amministrazioni pubbliche.

Bisogna, poi, considerare che parte del tasso di sostituzione generato da tale trasferimento non sarà aggiuntivo a quello che comunque sarebbe prodotto se tale trattamento fosse lasciato in azienda. L'eventuale componente aggiuntiva si realizza nel caso in cui si producono effettivamente i più alti rendimenti ipotizzati con l'investimento delle somme nei fondi pensione.

Con la nuova normativa, come si può notare da quanto sopra esposto, sono stati creati due fondi pubblici: un fondo di tesoreria gestito dall'Inps con il criterio della ripartizione, a cui affluirà il TFR lasciato nelle aziende con più di 49 addetti ed uno, FONDINPS, gestito con il criterio della capitalizzazione e assimilato alle altre forme pensionistiche complementari, con carattere residuale e temporaneo essendo prevista la possibilità di libera uscita qualora i lavoratori siano in grado di aderire ad uno specifico fondo pensione. Se il primo non comporta cambiamenti per il lavoratore rispetto al TFR in azienda, questioni più delicate sorgono in riferimento al secondo fondo pubblico. Emerge, infatti, il rischio che le decisioni di investimento siano guidate da ragioni politiche più che da motivazioni economiche comportando riduzioni nei rendimenti, usi improduttivi delle risorse ed interferenze nelle decisioni aziendali e societarie.

Attualmente, in base a quanto appena esposto, la contribuzione ai piani collettivi può avvenire mediante il TFR futuro, i contributi a carico del lavoratore e quelli a carico del datore di lavoro. E' prevista la possibilità di contribuire anche solo attraverso il conferimento del TFR, ed è facoltà del lavoratore decidere di versare ulteriori contributi. In tal caso, se gli accordi o contratti collettivi lo prevedono ha diritto al versamento dei contributi a carico del datore di lavoro, il quale può in ogni caso decidere di versare un contributo a proprio carico, anche se non previsto dagli accordi collettivi.

Il regime tributario della previdenza complementare, come già accennato, ha subito importanti innovazioni nel 2000, quando venne introdotto il modello di tassazione definito ETT, esente, tassato, tassato, con riferimento alle tre fasi fondamentali della partecipazione del lavoratore al fondo pensione: a) la contribuzione; b) la gestione finanziaria da parte del fondo e il conseguente accumulo dei frutti derivanti dall'investimento; c) l'erogazione del trattamento pensionistico. Lo schema in questione prevede la deducibilità dei contributi nel limite del 12 per cento del reddito dichiarato, con tassazione dei rendimenti finanziari pari all'11%, rispetto all'aliquota normale del 12,5% e con tassazione della rendita pensionistica, cui si applica l'aliquota ordinaria Irpef, per la sola parte eccedente i rendimenti (già sottoposti a tassazione). Il decreto emanato nel 2005 ha reso ancora più favorevole tale regime fiscale stabilendo che al momento della corresponsione delle prestazioni pensionistiche, esse vengano tassate, sempre al netto dei rendimenti, applicando un'aliquota fiscale ridotta al 15%, con ulteriore riduzione dello 0,3% per ogni anno di adesione alla previdenza complementare eccedente il quindicesimo (fino quindi a un minimo del 9%). Il beneficio è indubbio se si considera che l'aliquota minima sui redditi delle persone fisiche è pari al 23%. La soglia di esenzione dei contributi è stata fissata in valore assoluto nel limite di 5.164,57. La nuova normativa non modifica in linea di principio lo schema ETT, anche se ad una tassazione pressoché completa in fase di accumulazione ne fa corrispondere una fortemente agevolata in fase di erogazione (ETt). I vantaggi fiscali derivanti dalla deducibilità dei contributi e dalla tassazione agevolata delle prestazioni sono significativi, mentre il beneficio prodotto dalla tassazione agevolata dei rendimenti è relativamente basso. Si verifica, tuttavia, un'azione regressiva dell'incentivazione fiscale, che opera a favore dei redditi più alti. Nei paesi esteri i fondi pensione sono generalmente tassati secondo il modello EET (esenzione, esenzione, tassazione) e ciò, in vista dell'ingresso sul mercato italiano dei fondi pensione esteri, potrebbe renderli più vantaggiosi rispetto a quelli nazionali soggetti al sistema ETt. Ad ogni modo gli incentivi fiscali alla previdenza complementare sono giustificati dalla necessità di far decollare tale istituto, anche se l'opinione pubblica, ed i lavoratori in particolare, stentano a percepirne la convenienza.

La disciplina del 2005 ha, inoltre, modificato il regime delle prestazioni, stabilendo che il diritto alla prestazione pensionistica matura al conseguimento da parte dell'iscritto dei requisiti di accesso alla pensione obbligatoria, con almeno 5 anni di contribuzione alla previdenza complementare. Il beneficio monetario può essere erogato o interamente in rendita oppure in parte in rendita ed in parte in capitale, per un quota massima pari al 50% della posizione maturata, a seconda della preferenza dell'aderente. Si predilige dunque la corresponsione di una rendita vitalizia e si pone un vincolo alla quota erogabile in un'unica soluzione. Tale limite mira a proteggere il lavoratore dal rischio connesso ad una vita media più lunga, che potrebbe comportare per il pensionato la carenza di risorse finanziarie negli ultimi anni di vita.

Nuove regole vengono anche previste per i casi di riscatti, anticipazioni e portabilità. In particolare il lavoratore può riscattare il capitale maturato presso i fondi pensione nella misura del 50% tra il secondo e quarto anno successivo al licenziamento seguito da inoccupazione. Oltre tale periodo è possibile il riscatto totale delle somme investite. Tale fattispecie viene ad operare anche in caso di invalidità permanente e di morte dell'aderente (in tal caso opera in favore degli eredi). Si stabiliscono, poi, i criteri di concessione delle anticipazioni sul capitale maturato (ad esempio in caso di acquisto della prima casa) e le condizioni di trasferimento della posizione previdenziale da un fondo ad un altro. Il lavoratore può agire in tal senso dopo due anni di adesione a una forma pensionistica.

Altro ambito di intervento del d. lgs. n. 252 del 2005 riguarda la definizione di regole di governance delle forme previdenziali volte ad assicurarne la sostanziale equiparazione in termini di tutela degli aderenti e, dunque, sotto il profilo della trasparenza, della semplificazione e della comparabilità dei rispettivi prodotti previdenziali, con il fine ultimo di realizzare una piena concorrenza tra le stesse. La fissazione di criteri comuni inerenti l'adeguatezza delle informazioni fornite sui rendimenti stimati, la standardizzazione delle modalità di calcolo dei costi, la facilità di scelta e portabilità sono fondamentali per una decisione consapevole. A tal fine la normativa prevede il soddisfacimento di obblighi di trasparenza delle condizioni contrattuali e di criteri di comparabilità dei costi e dei risultati di gestione. Essa estende la figura del responsabile ai piani individuali pensionistici e prevede l'istituzione di un organismo di sorveglianza per i fondi pensione aperti, venendosi,

però, a creare delle sovrapposizioni di funzioni con il responsabile del fondo. Si ribadisce la terzietà di quest'ultimo anche se si ammette, concetto alquanto contraddittorio, che tale ruolo può essere svolto dal direttore del fondo. Viene inoltre attribuito alla Covip il compito di “perseguire la trasparenza, la correttezza dei comportamenti e la sana e prudente gestione delle forme pensionistiche complementari”, ma non si realizza appieno l'obiettivo di unificare i compiti di vigilanza presso quest'Autorità.

La legge finanziaria per il 2007, oltre ad anticipare al 1° gennaio 2007 l'entrata in vigore della nuova normativa, ha apportato alcuni correttivi di rilievo, tra cui l'eliminazione del fondo di garanzia statale rispetto ai prestiti bancari concessi alle imprese, con determinati requisiti patrimoniali e finanziari, in sostituzione della perdita del finanziamento dovuta alla diversa destinazione del TFR. L'operare del fondo costituito dal d. lgs. 252/05 avrebbe introdotto delle distorsioni nel funzionamento del mercato e innalzato ulteriori barriere all'accesso alla previdenza complementare dei lavoratori delle piccole imprese prive dei requisiti patrimoniali e finanziari richiesti per l'accesso al fondo.

4. Dimensioni dei fondi pensione, strategie di investimento e rendimenti

Lo sviluppo dei fondi pensione in Italia, dopo oltre dieci anni dall'introduzione delle prime norme a favore dell'avvio della previdenza complementare e dei successivi correttivi per permetterne una crescita sostenuta, registra ancora gravi ritardi rispetto ai partner europei. Attualmente le attività dei fondi pensione rappresentano meno del 3% del PIL, valore decisamente sotto la media dell'area dell'euro. L'arretratezza dell'Italia si evince non solo nei confronti dei paesi anglosassoni, ma anche di quei paesi dell'Europa continentale più simili quanto a caratteristiche istituzionali e struttura del sistema finanziario. Dal confronto internazionale risulta evidente che il volume di risorse destinate alla previdenza complementare è minore laddove il sistema di previdenza pubblica è più esteso, fattispecie tipica italiana.

Il numero di aderenti è ancora limitato, circa 3,1 milioni nel 2006, e in aggiunta la lenta espansione del comparto procede in modo diseguale tra le diverse categorie di lavoratori. La diffusione della previdenza integrativa, in effetti, è ancora estremamente contenuta tra i giovani, le donne, i lavoratori autonomi e gli occupati

delle imprese di minori dimensioni, essendo tali soggetti più penalizzati di altri dalla discontinuità e dalla variabilità dei redditi, e per i quali diviene particolarmente vantaggioso poter accumulare risorse previdenziali lungo un orizzonte temporale esteso. In particolare i più bassi tassi di adesione ai fondi pensione si riscontrano tra donne e giovani. L'età media del complesso dei lavoratori dipendenti è di quattro anni inferiore a quella dei partecipanti ai fondi pensione sia negoziali che aperti (39 contro 43). La componente di giovani con età tra i 14 ed i 34 anni rappresenta il 37,6% degli occupati dipendenti, mentre meno del 20% degli iscritti ai piani pensionistici complementari. Inoltre il tasso di adesione giovanile, che esprime il rapporto tra gli aderenti giovani sul totale dei dipendenti giovani è attualmente inferiore all'8%. La situazione femminile non è migliore se si considera che le donne rappresentano il 40% dei lavoratori dipendenti, ma meno del 27% degli aderenti ai fondi pensione. Il tasso di adesione femminile è inferiore all'11%, contro il 21% degli uomini. Tra i fattori alla base di tale fenomeno, emerge la presenza di alte quote di lavoratori al di sotto dei 35 anni e di donne nei comparti del mercato del lavoro caratterizzati da forme di occupazione precaria, a tempo determinato e parasubordinata, in cui discontinue e carenti sono le risorse da destinare alla previdenza integrativa.

Si riscontra, inoltre, che la previdenza complementare è meno diffusa nelle piccole e medie imprese, rispetto a quelle di più ampie dimensioni. Ciò per una serie di motivazioni, tra cui primeggiano la minore sindacalizzazione delle PMI e l'interesse dei datori di lavoro a mantenere il TFR all'interno dell'impresa come fonte di finanziamento a basso costo. Le imprese con meno di 49 addetti, pur avendo il 61 per cento degli occupati dipendenti, sono responsabili solo del 20% delle iscrizioni totali ai fondi pensione. Il tasso di adesione è di poco superiore al 5% per le imprese minori, contro il 34,4% per quelle più grandi.

Diretta conseguenza del basso grado di espansione dei piani pensionistici complementari è la scarsa articolazione del mercato dei capitali italiano. I paesi in cui i fondi pensione sono più sviluppati, infatti, presentano sistemi finanziari più dinamici ed efficienti, sia nel comparto del capitale di rischio, sia in quello obbligazionario. Particolarmente stretto risulta il legame tra fondi pensione e borsa, in quanto la presenza di investitori istituzionali, oltre ad incrementare la disponibilità

di finanziamenti alle imprese sottoforma di capitale di rischio e di debito, favorisce la quotazione di imprese di minori dimensioni e stimola la concorrenza tra i diversi operatori nei campi essenziali per il funzionamento del mercato, quali la raccolta degli ordini, la negoziazione dei titoli ed il loro collocamento. I fondi pensione, inoltre, incoraggiano l'apertura del sistema finanziario alle innovazioni, fornendo ad esempio risorse per gli investimenti di private equity, che in alcuni paesi hanno permesso la ristrutturazione del sistema produttivo, anche attraverso il trasferimento della proprietà di aziende inefficienti. In Italia, il basso numero di imprese quotate e il limitato sviluppo del mercato dei capitali, circoscrivono le opportunità di diversificazione da parte dei fondi pensione, i quali sarebbero incentivati a dirottare i propri investimenti verso i mercati esteri. Di conseguenza la crescita del mercato dei capitali appare condizione necessaria affinché i benefici derivanti dall'espansione dei fondi pensione ricadano sul sistema finanziario italiano.

Concentrando l'attenzione su osservazioni di carattere quantitativo si può affermare che dal lato dell'offerta il numero di fondi pensione di nuova istituzione, ossia costituiti secondo la disciplina del 1993, è cresciuto rapidamente: nel 1998 se ne contavano 87, di cui 16 negoziali e 71 aperti. Gli iscritti erano oltre 400.000 con flussi contributivi pari a 176 milioni di euro e un patrimonio di 182 milioni.

Nel triennio 1999-2001 si assiste ad un vero e proprio balzo nel numero dei fondi pensione: quelli contrattuali giungono a 41 e quelli aperti toccano quota 100. Tra il 2002 ed il 2006, l'espansione subisce un rallentamento per i primi che aumentano solo di un'unità, mentre quelli aperti scendono a quota 84.

Per ciò che concerne gli iscritti, si può notare che dal 1998 al 2006 il loro numero è aumentato del 22% per i fondi negoziali, grazie soprattutto ad una partenza positiva che in soli 4 anni ha permesso di raggiungere un milione di aderenti. Successivamente anche le iscrizioni registrano ritmi più modesti, tanto che nel 2006 esse hanno un valore di 1 milione e 200mila unità. Questo profilo si è riflesso sul tasso di adesione (percentuale degli iscritti sul bacino di utenza potenziale), che a seguito di una forte espansione fino al 2001, ha raggiunto nel 2006 la quota del 9,1%. Considerando il tasso di adesione dei lavoratori dipendenti ai fondi negoziali esso scende al 13,9%, rispetto al livello del 15,4% del 2001, come risultato della crescita degli iscritti meno rapida di quella dei potenziali aderenti. Passando ad analizzare il

numero dei partecipanti alle altre tipologie di fondi, si può osservare che la crescita più sostenuta e concentrata nel tempo è quella fatta registrare dalle polizze individuali che dall'anno della loro introduzione (2000), in soli 5 anni, hanno raggiunto la cifra di oltre 980mila iscritti. Al contrario di quanto è avvenuto per i fondi chiusi, in quelli aperti, la crescita del numero degli iscritti, che ha ottenuto un incremento percentuale del 53%, è da imputare soprattutto agli ultimi anni. Nel 2006 si contano oltre 440mila aderenti, il doppio rispetto al 2000.

I contributi annui sono aumentati dell'82% anche grazie alla crescita dei premi raccolti dalle polizze pensionistiche individuali. In totale nel 2006 il flusso contributivo è pari a oltre 5 milioni e mezzo di cui 2,3 di pertinenza dei fondi preesistenti e 3,3 dei fondi di nuova istituzione. Comunque, essi rimangono una percentuale contenuta (4,3%) del flusso di attività finanziarie lorde delle famiglie.

L'andamento del patrimonio gestito da parte dei fondi contrattuali ha subito incrementi annuali significativi che hanno permesso di raggiungere 9,2 miliardi di euro nel 2006, a fronte di un valore del 1998 di 165 milioni. Tale valore, però, risulta concentrato nelle mani dei fondi di ampie dimensioni; si pensi, infatti, che i sei fondi più grandi hanno più del 70% del patrimonio totale gestito dai fondi chiusi. Il patrimonio dei fondi pensione aperti e dei piani individuali pensionistici, nonostante l'elevata crescita che li ha interessati, è ancora contenuto ed ammonta rispettivamente a circa 3,5 miliardi di euro e a 4,5 miliardi. I fondi pensione preesistenti, invece, mostrano un valore superiore ai 32 miliardi.

I fondi pensione negoziali di più ampie dimensioni in Italia sono quelli di tipo settoriale, grazie all'elevato numero di aziende aderenti. I due fondi più importanti per numero di iscritti e patrimonio gestito sono il fondo dei chimici, Fonchim (oltre 122.000 iscritti 1,5 miliardi di euro di patrimonio) e dei metalmeccanici, Cometa (circa 315.000 iscritti e quasi 3 miliardi di patrimonio). Dal lato dei fondi aperti si nota che le compagnie di assicurazione gestiscono il maggior numero di fondi (47), ma sono seconde alle società di gestione del risparmio sia per numero di iscrizioni totali (113.500 contro 139.600), sia per ammontare di attività (1 miliardo di euro contro 1,3 miliardi).

La tabella seguente riepiloga i valori appena commentati sulle dimensioni assunte dai fondi pensione in Italia dal 1998 al 2006.

Tab. 3.1.: Forme pensionistiche complementari in Italia

	1998	2001	2006
	Numero di fondi pensione		
Fondi pensione negoziali	16	41	42
Fondi pensione aperti	71	102	84
Fondi pensione preesistenti	577	575	455
Totale	664	718	581
	Numero di iscritti		
Fondi pensione negoziali	399.881	984.567	1.205.242
Fondi pensione aperti	14.619	287.251	440.486
Fondi pensione preesistenti	677.551	689.616	665.561
Polizze pensionistiche individuali	-	219.265	984.424
Totale	1.092.051	2.399.964	4.244.137
	Contributi (in milioni di euro)		
Fondi pensione negoziali	159	1.144	1.733
Fondi pensione aperti	17	341	533
Fondi pensione preesistenti	1.709	1.945	2.305
Polizze pensionistiche individuali	-	355	1.087
Totale	1.885	3.785	5.658
	Patrimonio netto (in milioni di euro)		
Fondi pensione negoziali	165	2.256	9.245
Fondi pensione aperti	17	943	3.527
Fondi pensione preesistenti	26.787	29.595	32.441
Polizze pensionistiche individuali	-	193	4.552
Totale	26.969	32.987	49.765

Fonte: Covip (2007)

Come più volte ricordato, i fondi pensione negoziali investono i contributi dei lavoratori (e dei datori di lavoro) sui mercati finanziari per il tramite di operatori professionali. Il fondo, prima di delegare la gestione agli intermediari specializzati, istituisce uno o più comparti di investimento, stabilendo per ciascuno l'allocazione strategica del portafoglio, ossia la ripartizione dell'attivo tra diverse classi di strumenti finanziari. In pratica si decide la percentuale di azioni, obbligazioni e altre attività e l'allocazione geografica degli investimenti con implicita definizione del rischio del comparto. Successivamente ciascun intermediario è incaricato di

amministrare parte del patrimonio e vengono individuati gli indici finanziari da utilizzare come riferimento per verificare le performance ottenute dai gestori (i cosiddetti benchmark). Nel caso di fondi pensione aperti e delle polizze previdenziali l'intermediario finanziario che istituisce il fondo o che stipula la polizza si occupa anche della sua gestione.

Le tendenze di investimento dei fondi pensione italiani fanno emergere una propensione al rischio molto bassa ed un'allocazione di portafoglio relativamente prudente per quanto riguarda i fondi contrattuali. Di contro i fondi pensione aperti sono stati da sempre caratterizzati da linee di investimento a maggiore contenuto azionario. L'elevata incidenza nel portafoglio complessivo dei titoli obbligazionari si riscontra nel rendimento medio annuo ottenuto dai fondi pensione italiani nei primi otto anni di attività, che risulta leggermente inferiore al 4%. Anche il grado di rischio dei fondi pensione indicato dalla variabilità dei rendimenti presenta un valore contenuto e di poco superiore a quello dei titoli di Stato italiani a medio e lungo termine.

Dal confronto tra il tasso di rendimento offerto dai fondi pensione e quello fatto registrare dal TFR (tasso di rivalutazione lorda del 75% del tasso di inflazione più 1,5%), emerge la netta inferiorità di quest'ultimo. Se si considera un orizzonte temporale inferiore all'anno (9 mesi) le differenze tra i rendimenti sono molto contenute anche se il rendimento dei fondi pensione chiusi è maggiore (2,4%) rispetto a quello dei fondi aperti (2,10%) e del TFR (2,10%). Man mano che si estende l'arco temporale si nota una forte crescita dei rendimenti delle forme pensionistiche complementari a dispetto di più ridotti incrementi derivanti dall'investimento del TFR. Ad esempio se si assume un orizzonte di 4 anni, il tasso dei fondi pensione aperti supera il 25,5%, quello dei fondi negoziali risulta pari al 22%, mentre quello del TFR ottiene una performance largamente peggiore e si attesta al 10,5%. Se la stessa analisi viene affrontata per tipologia di investimento, i fondi pensione battono sempre e comunque il rendimento del TFR, con l'unica eccezione degli obbligazionari puri nel periodo di tempo inferiore all'anno. Nel caso di investimenti in portafogli bilanciati il tasso di rendimento è più del doppio ed in quelli azionari è di circa tre volte superiore al TFR.

Dal lato dei costi dei fondi pensione, le stime elaborate evidenziano una relazione inversamente proporzionale tra l'orizzonte temporale dell'investimento e l'evoluzione della variabile dei costi. Il livello di tale componente mostrato dai fondi pensione contrattuali è pari allo 0,67% del patrimonio per un profilo di investimento di 10 anni, scende allo 0,37% per 20 anni e raggiunge lo 0,22% per una scadenza di 30 anni. Data la struttura intrinseca e le politiche di investimento dei fondi pensione aperti, il loro profilo di costo è più elevato e varia dall'1,62% (10 anni) all'1,35% (20 anni) per giungere infine all'1,24% (30 anni). Livelli di costo decisamente più pronunciati interessano i piani pensionistici individuali, con un punto di partenza del 3,60%, uno intermedio del 2,74% ed uno finale dell'1,80%.

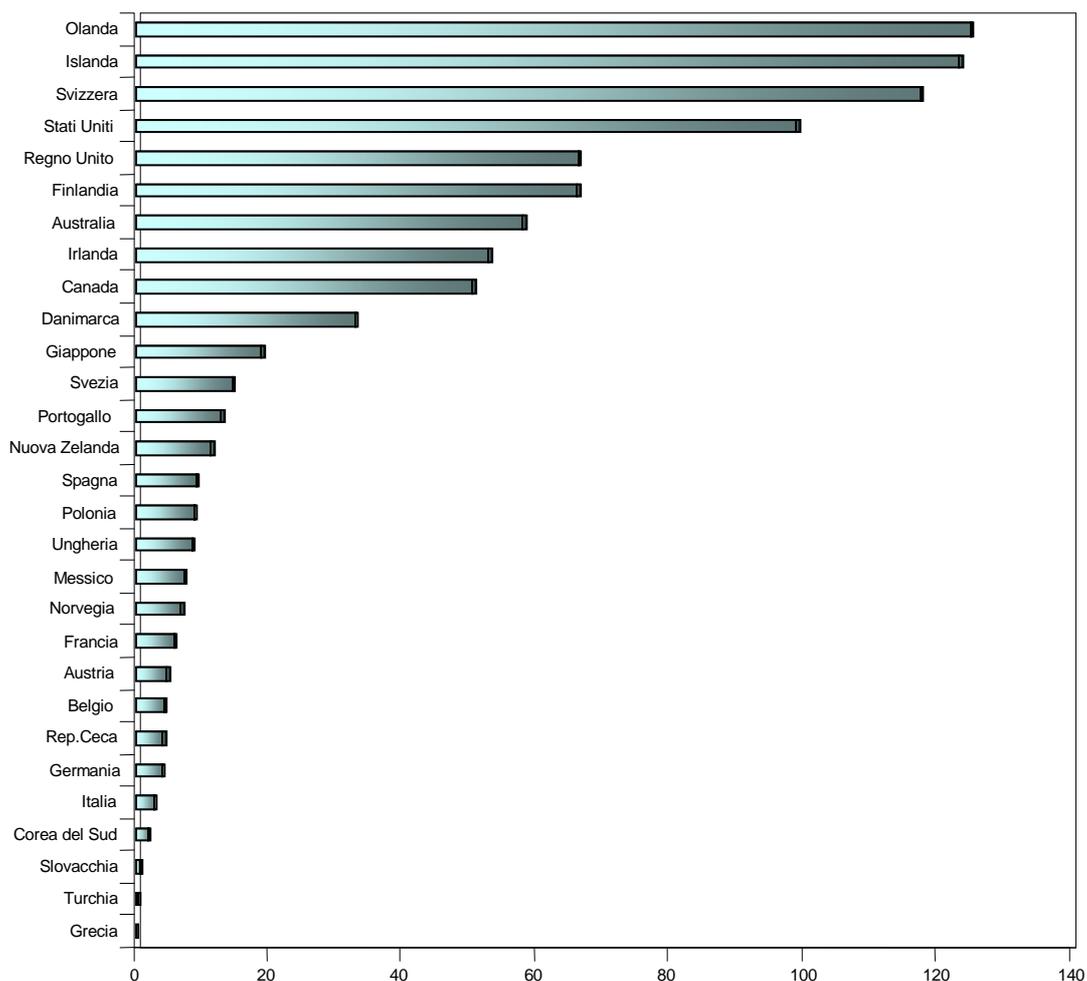
Da segnalare, è inoltre, il ruolo strategico dell'azione delle economie di scala, in grado di ridurre i costi al crescere del numero degli iscritti e delle masse gestite. Data la composizione attuale del comparto di previdenza complementare italiano non è possibile sfruttare l'effetto scala che si riscontra negli altri paesi europei. Tranne poche eccezioni, infatti, la dimensione dei fondi è nel complesso piccola e i tassi di adesione alquanto modesti, causando l'innalzamento dei costi amministrativi e gestionali.

5. La previdenza complementare in Europa

Per completare l'analisi della previdenza complementare non ci si può esimere dall'osservare il cammino percorso e l'evoluzione da essa subita nei principali paesi esteri. Si procederà, inoltre, come effettuato per il comparto della previdenza pubblica, a descrivere le caratteristiche che il pilastro del risparmio collettivo presenta nei partner europei più vicini all'Italia.

Il grafico riportato di seguito mostra un confronto tra i vari paesi dell'OCSE sull'importanza che le attività dei fondi pensione rivestono in percentuale del PIL. I dati fanno riferimento all'anno 2005.

Fig. 3.1.: Patrimonio dei fondi pensione in % del PIL



In primo luogo, vi è da sottolineare che la dimensione dei fondi pensione assume livelli significativamente diversi tra i vari Stati Membri dell'OCSE. In alcuni di essi, infatti, il totale delle attività investite eccede il prodotto interno lordo, come accade per l'Olanda (124,9%), l'Islanda (123,2%) e la Svizzera (117,4%). Seguono per importanza i paesi anglosassoni, con risorse che variano tra il 98% del PIL fatto registrare negli Stati Uniti, il 66% del Regno Unito ed il 50% del Canada. Fanalini di coda di questa classifica sono, oltre all'Italia (2,8%), il Lussemburgo (0,4%), la Turchia (0,3%) e la Grecia, la quale presenta una percentuale addirittura nulla.

In totale le attività gestite dai fondi pensione dell'area OCSE rappresentano l'87,6% del prodotto interno lordo e ammontano in valore assoluto a quasi 18 mila miliardi, con un tasso di crescita annuale, tra il 2001 ed il 2005, dell'8,7%. Vero è, però, che le

dinamiche di crescita fatte registrare dalle varie nazioni sono alquanto diverse, anche se per la gran parte di esse si evidenzia un crollo tra il 2000 ed il 2001 a causa della crisi che ha investito i mercati azionari nei primi anni del nuovo millennio. Dal 2002 al 2005, ad eccezione del Belgio e della Nuova Zelanda, gli altri membri dell'OCSE hanno tassi di crescita positivi. Gli incrementi più sostenuti hanno riguardato quei paesi che partivano da livelli di sviluppo dei fondi pensione più bassi rispetto a quelli con una struttura già ben consolidata. Balzi significativi nelle percentuali del patrimonio rispetto al PIL si riscontrano, infatti, per la Spagna, l'Ungheria, la Repubblica Ceca, mentre paesi con sistemi maturi, come gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e l'Olanda hanno subito una positiva ma più lenta crescita.

Parimenti variegato è il quadro dal punto di vista del numero di fondi e di partecipanti nei diversi stati. Considerando i soli paesi dell'Unione Europea, ad esempio, dagli 8 fondi e i poco più di 31.000 iscritti della Croazia, si giunge agli oltre 93.700 e quasi 10 milioni di aderenti del Regno Unito.

Molteplici sono i fattori che spiegano le divergenze finora evidenziate e vanno ricercati nelle tendenze socio-economiche, nella struttura demografica, nel trattamento fiscale e nel potere dei sindacati, che riflettendosi sull'impianto del sistema pensionistico, influenzano direttamente la dimensione dei capitali dirottati nel secondo pilastro. Di conseguenza, nei paesi anglosassoni le pensioni private esercitano una funzione preminente già da decenni e non sorprendentemente hanno accumulato elevate somme nel comparto del risparmio collettivo. Di contro i paesi dell'Europa continentale, in cui ruolo dominante è giocato dalle pensioni pubbliche mostrano bassi livelli di sviluppo dei fondi pensione.

La tipologia di investimenti che riscuote più successo tra gli Stati Membri dell'OCSE è rappresentata dalle obbligazioni e in particolare da quelle emesse dal settore pubblico. Oltre il 50% del portafoglio di Austria (54,5%), Repubblica Ceca (82,4%), Francia (63,4%) Spagna (60,2%) e tanti altri, è allocato in tale categoria di titoli. Dall'altro lato vi sono quattro paesi che investono un'elevata percentuale delle risorse in azioni e segnatamente: Finlandia (41,3%), Olanda (49,8%), Regno Unito (40,1%) e Stati Uniti (41,3%). Questi ultimi, ad eccezione della Finlandia, destinano, invece, pochi capitali all'investimento obbligazionario. Dato comune tra le nazioni prese in considerazione è rappresentato dallo scarso interesse mostrato per gli

investimenti in liquidità, a causa dei bassi rendimenti da essi derivanti. Rispetto agli altri paesi europei emerge che l'Italia presenta un'allocazione di portafoglio a dir poco anomala, in quanto molto ridotta è la percentuale di impieghi nel mercato azionario, mentre più elevata è la quota riservata agli investimenti in immobili e riserve matematiche. Le risorse fatte confluire nei portafogli obbligazionari, sono invece in linea con quella che è la media internazionale.

Analizzando il comparto dei rendimenti, si nota che le divergenze, per quanto limitate, dipendono dai diversi piani di investimento realizzati dai fondi pensione dei vari paesi, oltre che dalle caratteristiche peculiari dei sistemi finanziari nazionali. I dati a tal proposito forniti dall'OCSE mostrano per il 2005 un rendimento medio per il Belgio del 14,9%, del 14% per la Danimarca, del 13% per l'Olanda e del 12,7% per la Norvegia.

Per ciò che concerne il regime fiscale cui vengono assoggettati i fondi pensione, si rileva che il modello di tassazione più popolare è quello EET, ossia esenzione, esenzione, tassazione, in base al quale sia i contributi che i rendimenti sono esenti, mentre le prestazioni pensionistiche sono tassate. In effetti 22 paesi OCSE su 30 hanno optato per tale regime; tra quelli che non lo hanno applicato vi sono Ungheria e Nuova Zelanda, oltre che l'Italia.

Riconoscendo l'importanza della previdenza integrativa, i paesi in cui essa stentava a decollare hanno realizzato negli ultimi anni delle massicce riforme allo scopo di predisporre regole e meccanismi in grado di superare le barriere che impedivano la costituzione di un effettivo secondo pilastro. Le riforme attuate mirano, talvolta, a rendere le forme pensionistiche private più convenienti, mediante ad esempio lo strumento degli incentivi fiscali; in altri casi si scelgono soluzioni più drastiche, come è avvenuto in Finlandia, Danimarca e Svezia in cui l'adesione da parte dei lavoratori ai fondi pensione è stata resa obbligatoria.

Concentrando l'attenzione sull'importanza delle pensioni erogate dai regimi del secondo pilastro negli Stati Membri dell'Unione Europea emergono fattispecie molto interessanti. Nel Regno Unito e nei Paesi Bassi esse forniscono circa il 40% del reddito dei pensionati, con una spesa pensionistica pari a 5-6 punti percentuali del PIL. Seguono Danimarca e Irlanda con una copertura del 25-35%, mentre in Belgio, Lussemburgo e Svezia tale quota oscilla tra il 10 e il 25%. Negli altri Stati Membri le

prestazioni del comparto complementare sono al di sotto del 10% ed in alcuni di essi addirittura inesistenti, come nel caso della Grecia. E' bene evidenziare, inoltre, il ruolo non trascurabile che il terzo pilastro riveste in Belgio, Danimarca, Paesi Bassi e Regno Unito, laddove importanti contributi derivano al reddito pensionistico dalla stipula di polizze assicurative individuali.

Da quanto finora esposto risulta chiaro che differente è la rilevanza della previdenza integrativa nei diversi paesi, e tranne poche eccezioni rappresentate da Danimarca, Paesi Bassi e Irlanda, nonostante l'introduzione di misure volte a rafforzare le condizioni quadro per la promozione dei fondi pensione, i trattamenti pubblici rimarranno la principale fonte di reddito per gli anziani quasi ovunque.

In Francia, accanto ad un regime di base generale esistono regimi pensionistici supplementari obbligatori con contratti collettivi e finanziati a ripartizione, in cui la formula delle prestazioni si basa su un sistema a punti e garantisce uno stretto legame tra contributi e prestazioni erogate. I regimi obbligatori a ripartizione del sistema francese così articolati assumono un'importanza tale che poco spazio è lasciato allo sviluppo di altri programmi volontari professionali o individuali. Questi ultimi, tuttavia, fruiscono di agevolazioni fiscali che ne incentivano l'adesione.

Il regime del secondo pilastro tedesco è organizzato a livello delle imprese nel settore privato ed i fondi sono generalmente istituiti su iniziativa del datore e/o delle rappresentanze sindacali. Si distinguono quattro tipologie di piani pensionistici aziendali che si caratterizzano per diversi modelli di finanziamento. Il primo, definito *Promessa diretta del datore*, è il sistema più diffuso nelle imprese di grandi dimensioni. Il datore si impegna contrattualmente a corrispondere al momento del pensionamento un trattamento integrativo, di ammontare predeterminato o predeterminabile, per garantire il quale l'azienda effettua periodicamente degli accantonamenti evidenziati in apposite riserve contabili. I *Fondi di assistenza* sono fondi pensione esterni all'azienda costituiti in forma di associazioni o fondazioni, a cui contribuiscono solamente i datori di lavoro. La prestazione è determinata al momento dell'adesione ed è di importo contenuto. La *Cassa pensioni*, è uno schema integrativo a prestazioni definite tipico delle piccole e medie imprese, la cui contribuzione è a carico sia del datore che del lavoratore. Infine l'*Assicurazione diretta* rappresenta un contratto di assicurazione su base collettiva o individuale

stipulato dall'azienda a beneficio dei propri dipendenti. Il versamento dei contributi è a carico del datore, ma il lavoratore può effettuare versamenti aggiuntivi. L'adesione a tali piani è in linea di principio volontaria; essi contribuiscono per il 7% al reddito totale degli anziani.

Data la struttura del primo pilastro, i programmi di previdenza complementare sono molto diffusi nel Regno Unito. Il 60% dei lavoratori dipendenti infatti aderisce ai piani pensionistici professionali o individuali, in alternativa alla percezione della quota di pensione del sistema pubblico legata al reddito. I regimi professionali tendono ad essere costituiti su iniziativa di un'azienda in favore dei suoi dipendenti, ma sono presenti anche fondi interaziendali e settoriali. Le contribuzioni possono essere interamente a carico del datore, tuttavia accade più spesso che siano ripartite fra azienda e lavoratore.

In Spagna i regimi pensionistici supplementari del secondo e terzo pilastro coprono quasi sei milioni di persone, di cui solo il 10% sono iscritte ad un piano professionale stabilito con un contratto collettivo. L'adesione ai sistemi pensionistici avviene prevalentemente su base individuale o attraverso la partecipazione ad un gruppo quale un'associazione o un sindacato. Per tali ragioni nel 2002 è stata introdotta una nuova legislazione volta a favorire la crescita dei piani pensionistici professionali attraverso contratti collettivi, in particolar modo nelle piccole e medie imprese. Le prestazioni del secondo pilastro possono essere percepite sotto forma di erogazioni regolari o forfetarie e comprendono le prestazioni per il pensionamento, l'invalidità, la morte e per i superstiti.

Conclusioni

In vista della sfida dell'invecchiamento demografico, nella relazione congiunta della Commissione e del Consiglio dell'Unione Europea (2003), si delineano le strategie che gli Stati membri dovrebbero implementare al fine di centrare i cinque obiettivi indicati come funzionali a realizzare la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici. Tali obiettivi sono:

- aumentare l'occupazione;
- prolungare la partecipazione dei lavoratori anziani alla vita attiva;
- riformare i sistemi pensionistici tenendo conto dell'obiettivo generale di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche;
- garantire che il sistema pensionistico mantenga un equilibrio equo tra popolazione attiva e pensionati;
- dotare i sistemi pensionistici pubblici e privati dei requisiti di efficienza, affidabilità, trasferibilità e sicurezza.

In primo luogo, l'aumento dei tassi di attività e occupazione della popolazione in età attiva rappresenta una soluzione interessante al problema del restringimento della popolazione attiva che si verificherà a causa degli sviluppi demografici futuri. Pur avendo, infatti, poca influenza sull'indice di dipendenza degli anziani, l'Europa ha ampi margini di manovra sull'indice di dipendenza economica costituito dal rapporto tra numero di pensionati e numero di persone effettivamente occupate. L'incremento di quest'ultimo parametro può essere ottenuto solo mediante la mobilitazione del potenziale di forza lavoro inutilizzato individuabile tra le donne, gli immigrati e le persone più anziane in età lavorativa. Molteplici sono le misure di riforma del mercato del lavoro che gli Stati membri sono stati chiamati ad affrontare e, sebbene il miglioramento registrato dai tassi di occupazione negli ultimi anni in quasi tutti i paesi dell'UE testimonia il successo delle politiche predisposte, ancora notevoli sono gli sforzi da compiere per attivare la popolazione in età lavorativa.

I piani di azione nazionali per promuovere l'occupazione variano a seconda delle caratteristiche e dei punti deboli di ciascun paese anche se è possibile individuare delle linee di indirizzo comuni. Le varie iniziative ruotano intorno alla definizione di un contesto lavorativo migliore in termini di sicurezza sul luogo del lavoro, servizi di

assistenza sanitaria, iniziative di istruzione e formazione permanente, programmi di reinserimento, promozione dell'imprenditorialità, maggiori incentivi fiscali e previdenziali. I paesi con un basso livello di occupazione femminile, inoltre, prevedono di migliorarlo mediante la realizzazione di investimenti in strutture di assistenza per bambini e altri familiari a carico e di misure intese a conciliare la vita professionale con le responsabilità familiari, nonché a modificare stereotipi culturali e generazionali sui ruoli dei due sessi, sottolineando la necessità di una maggiore parità nelle retribuzioni e nelle condizioni di lavoro.

Una crescita costante dei tassi di occupazione implica che un numero maggiore di persone può partecipare al finanziamento delle prestazioni consentendo il conseguimento degli obiettivi di adeguatezza e sostenibilità e mitigando gli effetti espansivi dell'invecchiamento demografico sulla spesa pensionistica.

Un altro modo ritenuto importante per affrontare la questione della sostenibilità finanziaria, con riferimento alla minaccia che per essa rappresenta l'aumento della speranza di vita, è il prolungamento della vita lavorativa. Se non si adottano politiche volte ad aumentare l'età di pensionamento effettiva, sarà impossibile non incrementare i contributi e le imposte o ridurre le prestazioni pensionistiche. Ciò in quanto le tendenze demografiche cui ci trova a fronteggiare comportano non solo un aumento del numero di pensionati, ma anche del numero di anni in cui il soggetto percepisce la prestazione dato che vive mediamente 8 anni di più rispetto a 40 anni fa e che nei prossimi 50 anni la speranza di vita alla nascita aumenta di altri 6 anni per gli uomini e 5 anni per le donne.

Attualmente l'effettiva età di ritiro dal mercato del lavoro è molto inferiore all'età pensionabile obbligatoria prevista in tutti i paesi, per cui il prolungamento della vita lavorativa non implica necessariamente l'innalzamento di quest'ultima, quanto piuttosto l'eliminazione dei piani di pensionamento anticipato e l'introduzione di incentivi che rendano conveniente la permanenza nel mondo del lavoro. A tal proposito le iniziative intraprese da molti Stati membri per incrementare i tassi di occupazione della fascia di popolazione tra i 55 ed i 64 anni sono per lo più le seguenti: eliminazione dei regimi di pensionamento anticipato, introduzione di riduzioni attuariali in caso di pensionamento anticipato, introduzione di contributi per coloro che scelgono il pensionamento anticipato, condizioni più severe per

l'ammissione alla pensione di invalidità o alla pensione di disoccupazione, coefficienti più elevati di maturazione della pensione per premiare chi continua a lavorare oltre una certa età e l'introduzione di meccanismi flessibili di pensionamento. Quest'ultima misura può esplicitarsi nell'eliminazione dell'età di pensionamento obbligatoria e nella previsione di modalità flessibili di lavoro a tempo parziale, con possibilità di combinare reddito di lavoro e pensione.

In molti dei paesi dell'Unione Europea i cambiamenti da apportare coinvolgono la difficile situazione del mercato del lavoro. I regimi di prepensionamento, infatti, sono stati istituiti come risposta ai problemi che quest'ultimo presentava e che altrimenti si sarebbero riversati su altre componenti del sistema di protezione sociale, quali i sussidi di disoccupazione e invalidità. Anche le condizioni favorevoli per l'ottenimento di tali prestazioni rappresentano un'alternativa funzionale all'accesso al pensionamento anticipato. Inoltre, sebbene aumentino i disincentivi finanziari al pensionamento anticipato, i premi per l'allungamento della vita lavorativa tendono a restare scarsi comportando implicitamente degli svantaggi per chi lavora per un tempo più lungo.

Da un'analisi di sensibilità effettuata in merito all'impatto dell'aumento dell'età di pensionamento effettiva sulla spesa pensionistica emerge che esso dipende dalla struttura del sistema e dalle modalità di innalzamento dell'età. Ad esempio se l'età di pensionamento può essere elevata di un anno senza prevedere la maturazione di diritti aggiuntivi, si assorbirebbe, in media, il 20% dell'aumento atteso della spesa pensionistica nel 2050. Al contrario se l'ulteriore anno di occupazione fa maturare diritti aggiuntivi alla pensione, l'incidenza sulla spesa pensionistica è molto più contenuta, anche se l'intervento risulta comunque vantaggioso in termini di aumento dei contributi e della produzione economica e consente ai pensionati di migliorare il tenore di vita.

L'aumento dei tassi di occupazione in generale, e dei lavoratori anziani in particolare, auspicati richiedono immediati interventi sotto il profilo della riforma del mercato del lavoro per affrontare le sfide poste alla sostenibilità dei regimi pensionistici dall'invecchiamento della popolazione. Le conseguenze di bilancio derivanti da questo fenomeno possono essere prevenute anche attraverso le riforme

delle pensioni e la riduzione del debito pubblico o l'accumulo di fondi di riserva per le pensioni pubbliche.

Molti Stati membri hanno già varato una serie di provvedimenti legislativi volti a riformare i sistemi pensionistici che in alcuni casi hanno subito trasformazioni radicali per garantire la sostenibilità finanziaria non solo dei regimi pensionistici stessi, ma delle finanze pubbliche in generale.

Garantire la solidità delle finanze pubbliche per far fronte all'invecchiamento è impegno perseguito anche mediante la costante riduzione del debito pubblico, e di conseguenza degli interessi passivi, strategia ritenuta essenziale al fine di creare spazi di manovra per coprire l'aumento della spesa pensionistica e di altre spese legate allo sviluppo demografico in atto (ad esempio le spese sanitarie). In particolare ci si sta concentrando sulla realizzazione di eccedenze di bilancio strutturali e si stabiliscono obiettivi specifici per chiudere in attivo i conti pubblici. Tuttavia per molti paesi risulta una grossa sfida riuscire anche solo a conseguire una situazione di bilancio equilibrata.

Altra soluzione intrapresa da alcuni paesi consiste nell'accumulo di fondi di riserva, anche al di fuori dei bilanci pubblici per prepararsi alle future necessità di spesa derivanti dal pensionamento della classe del baby boom. Si riduce in tal modo anche la necessità di aumentare i contributi o le imposte. Inoltre, al fine di evitare incrementi consistenti delle aliquote fiscali o di contribuzione, appunto, si ritiene necessario il perseguimento di politiche macroeconomiche e pubbliche e di riforme strutturali studiate per promuovere la crescita stabile, l'aumento dei tassi di occupazione e la riduzione del debito, come già accennato.

Da quanto esposto risulta chiaro che la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici pubblici è in larga misura collegata alla sostenibilità delle finanze pubbliche nel loro complesso. Ciò è dovuto al fatto che la spesa pensionistica è una componente centrale della spesa pubblica dei governi e l'onere dei previsti aumenti di spesa sarà suddiviso tra contributi, imposte e fondi di riserva, o trasmesso alle generazioni future mediante l'aumento del debito, a meno che non intervengano ulteriori modifiche strutturali in grado di arginare gli esborsi del sistema pensionistico pubblico.

Garantire un corretto equilibrio tra la popolazione attiva e quella in pensione come prospettato dal quarto obiettivo individuato a livello europeo significa sostanzialmente che l'impatto finanziario dell'invecchiamento venga equamente suddiviso tra le generazioni. Bisogna evitare, da un lato, di imporre un onere eccessivo alla generazione lavoratrice aumentando i contributi, e dall'altro, di ridurre le pensioni al di sotto di un livello adeguato per la generazione in quiescenza.

L'aumento della spesa pensionistica derivante dall'invecchiamento della popolazione non può essere finanziato con l'aumento dei contributi, che rappresenterebbe un peso enorme a carico delle generazioni future. Per questo numerosi paesi si sono impegnati a mantenere i contributi al di sotto di un livello specifico o comunque escludono categoricamente che procederanno ad un loro incremento. La soluzione più popolare per scongiurare il pericolo di trasferimento delle conseguenze finanziarie dell'invecchiamento interamente sulla popolazione attiva è rappresentata da misure volte a frenare gli aumenti della futura spesa pensionistica pubblica. Tuttavia, un elemento importante della strategia degli Stati membri consiste nell'aumentare le risorse finanziarie che saranno disponibili in futuro per mantenere le prestazioni erogate ad un livello adeguato. Obiettivo questo che si può realizzare con misure come la creazione di fondi di riserva, di sistemi pensionistici privati a capitalizzazione e l'introduzione di meccanismi che consentano di percepire pensioni più elevate posticipando l'uscita dal mondo del lavoro.

Con riferimento all'ultimo, ma non meno importante, obiettivo si vuole evidenziare l'esigenza di predisporre un valido quadro normativo che garantisca l'efficienza, la sicurezza e la convenienza dei regimi pensionistici privati a capitalizzazione che stanno assumendo sempre più un ruolo di primo piano nell'erogazione di un reddito integrativo ai pensionati. Inoltre, poiché numerosi sono i paesi che accumulano riserve per i regimi del primo pilastro, sorge il problema di come gestire queste risorse.

Lo sviluppo dei regimi pensionistici privati necessita di un contesto adeguato, caratterizzato da meccanismi di vigilanza prudenziale, norme concernenti contributi, reddito da investimenti e prestazioni, nonché previsioni chiare sul ruolo dei datori di lavoro e dei dipendenti e sulla portata della contrattazione collettiva.

In tutta l'Unione europea si stanno compiendo progressi verso un quadro legislativo efficace per i regimi pensionistici a capitalizzazione al fine di contenere in capo ai beneficiari i rischi e i costi di gestione delle risorse tipici di tale sistema. Solo in questo modo essi saranno in grado di contribuire significativamente, anche se in via indiretta, alla sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici.

Bibliografia

- Giancarlo Abaldo, *Guida pratica alle nuove pensioni*, Giuffrè Editore, Milano, 1998
- Giuliano Amato, Mauro Marè, *Il gioco delle pensioni: rien ne va plus?*, il Mulino, Bologna 2007
- Maite Barea, *La sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale (in particolare in relazione alle prestazioni di pensione)*, in Quaderni europei sul nuovo welfare, Luglio 2006
- Mario Bessone, *Previdenza complementare*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2000
- Paolo Bosi, *Corso di Scienza delle Finanze*, il Mulino, Bologna, 2003
- Raimondo Cagiano de Azevedo e Benedetta Cassani, *Invecchiamento e svecchiamento demografico: ricadute sociali*, in Quaderni europei sul nuovo welfare, Giugno 2005
- Carmine Camerata, *I fondi pensione*, A. Giuffrè Editore, Milano, 1993
- Aurelio Donato Candian, *I fondi pensione*, Ipoa Editore, 1998
- Giorgia Capazzi, Sabina Mazza, *L'invecchiamento della popolazione italiana: effetti e politica sociale*, in Quaderni europei sul nuovo welfare, luglio 2006
- Matteo Caroli, Gabriella Foschini, *I fondi pensione*, Rirea, Roma, 1997
- Riccardo Cesari, Giuseppe Grande, Fabio Panetta, *La Previdenza complementare in Italia: caratteristiche, sviluppo e opportunità per i lavoratori*, Working paper 60/07, Maggio 2007
- Consiglio dell'Unione Europea, *Relazione congiunta della Commissione e del Consiglio in materia di pensioni adeguate e sostenibili*, 10 Marzo 2003
- Covip, *La previdenza complementare principali dati statistici*, Marzo 2007
- Covip, *La riforma della previdenza complementare*, 2007
- Economic Policy Committee, *Impact of ageing populations on public spending*, Febbraio 2006
- Economic Policy Committee and the European Commission, *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long term care, education and unemployment transfers (2004-2050)*, Special report n° 1/2006

European Commission, *The 2005 projections of age-related expenditure (2004-50) for EU-25 Member States: underlying assumptions and projection methodologies*, Special Report n° 4/2005

Eurostat, *Long-term population projections at national level*, Population and social conditions, 3/2006

Eurostat, *Social protection in the European Union*, Population and social conditions, 99/2007

Giancarlo Falcucci, *Previdenza complementare: esperienze e prospettive*, Cedam, Padova, 2004

Istat, *Previsioni demografiche nazionali 1° gennaio 2005 – 1° gennaio 2050*, 2006

Marco Liera, *I fondi pensione*, Il sole 24 ore, 2005

Marcello Messori, *I problemi aperti della previdenza complementare italiana*, in Quaderni europei sul nuovo welfare, Febbraio 2007

Ministero dell'Economia e delle Finanze – RGS, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n. 8 - dicembre 2006

Ministero dell'Economia e delle Finanze – RGS (2006), *Public pension system projections – Italy's fiche*, gennaio 2006

Andrea Monorchio, Nicola Quirino, *Economia della finanza pubblica*, Cacucci Editore, Bari, 2005

OECD, *Pension Markets in focus*, October 2006, Issue 3

Roberto Pessi, *La riforma delle pensioni e la previdenza complementare*, Cedam, Padova, 1997

Senato della Repubblica, *Attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2008-2011 - Commento del Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi*, 16 luglio 2007

Sitografia

www.covip.it

www.ec.europa.eu

www.inps.it

www.istat.it

www.newwelfare.org

www.oecd.org

www.rgs.mef.gov.it

www.tfr.gov.it