



OSSERVATORIO SPI-IRES CGIL SUI REDDITI DA PENSIONE E
PENSIONATI

RAPPORTO SULLE PENSIONI

2007

SOMMARIO

Efficienza, efficacia ed equità del sistema pensionistico italiano

di *Riccardo Sanna e Riccardo Zelinotti*

1. Premessa

- 1.1 Obiettivi dell'analisi
- 1.2 Fonti utilizzate
- 1.3 Metodologia

2. Il contesto nazionale

- 2.1 Quadro normativo di riferimento (un breve *excursus*)
- 2.2 La Previdenza Complementare
- 2.3 Il metodo contributivo
- 2.4 L'invecchiamento (e non solo)
- 2.5 Previdenza e crescita economica

3. Lo stato dell'arte

- 3.1 Sostenibilità del sistema
- 3.2 Le prestazioni pensionistiche
- 3.3 I titolari delle prestazioni
 - 3.1.1 *Il potere d'acquisto delle pensioni*

3.4 Le indagini campionarie

Bibliografia

Le pensioni in Europa: materiale per confronti internazionali

di *Federico Tomassi*

- 1. Welfare ed economia: la strategia di Lisbona e le pensioni**
- 2. Differenze nei contesti socio-economici europei**
- 3. Differenze strutturali nei sistemi previdenziali europei**
- 4. I sistemi previdenziali nazionali**
- 5. L'adeguatezza delle prestazioni e la modernizzazione dei sistemi**
- 6. La sostenibilità finanziaria della spesa**
- 7. La spesa per le pensioni di vecchiaia, invalidità e superstiti (Ivs) e per le indennità di disoccupazione**
- 8. Regimi fiscali, fondi privati e spesa previdenziale totale**

Appendice: il calcolo della spesa sociale totale

Bibliografia

Efficienza, efficacia ed equità del sistema pensionistico italiano

Riccardo Sanna e Riccardo Zelinotti

4. Premessa

1.4 Obiettivi dell'analisi

Questo capitolo è il frutto di una drastica rielaborazione del quadro statistico-economico relativo al sistema pensionistico italiano descritto dalle principali banche-dati esistenti e dai più rilevanti approfondimenti teorici. In particolare, dopo aver precisato il repertorio delle fonti statistiche utilizzate, vengono elaborati ed esposti gli ultimi dati disponibili sulle prestazioni erogate dal sistema previdenziale per tipologia, gestione, comparto, e funzione economica evidenziandone altresì i beneficiari in relazione alle principali variabili socio-demografiche.

Scopo dell'analisi è, quindi, fornire un quadro aggiornato e puntuale sulle caratteristiche del sistema previdenziale pubblico sulla base dei risultati conseguiti, ovvero in relazione ai livelli di reddito da pensione – nelle diverse articolazioni – finora raggiunti, valutandone nel contempo la sostenibilità finanziaria.

L'esame del sistema pensionistico italiano, naturalmente, non può prescindere da una rassegna del quadro normativo in cui si sono articolati i vari provvedimenti di riforma, ma richiede anche un'analisi del contesto economico e sociale di riferimento. Negli ultimi anni, d'altronde, si sta affermando, in Italia come in Europa (a partire dal vertice di Lisbona del 2000) la concezione delle politiche sociali – compresi i sistemi previdenziali – come fattore produttivo per la crescita economica. Dal punto di vista politico, dunque, i provvedimenti di natura fiscale, macroeconomica, contrattuale e persino industriale non possono considerarsi indipendenti da quelli più propriamente sociali. Allo stesso modo, lo stesso tema della (re)distribuzione della ricchezza non appare disgiunto dai ragionamenti di politica sociale del Paese.

Il diritto di un lavoratore di essere tutelato dal sistema previdenziale, nel momento in cui si ravvisa la necessità di far fronte ad eventi derivanti da vecchiaia, invalidità, malattia ed infortunio, affonda le radici nella Costituzione (art. 38). I diritti previdenziali rientrano tra i diritti fondamentali e si concretizzano con un trasferimento di ricchezza che sostituisce, parzialmente o integralmente, il reddito perduto o non acquisito. Ma se l'invecchiamento della popolazione appare uno degli argomenti centrali per sostenere un modello sociale che punti alla sostenibilità di un sistema di welfare come fattore fondamentale di coesione e benessere sociale, perché concentrare l'attenzione sul livello dei redditi da pensione e sulla loro distribuzione?

Il contributo all'efficienza dei *welfare state* passa attraverso la riduzione del rischio associato ad ogni attività economica e al conseguente incentivo ad intraprendere opportunità altrimenti escluse: assicurazione e redistribuzione vengono quindi concepite come due facce della stessa medaglia (Grazzini e Petretto 2005). L'assicurazione privata in un sistema capitalistico

moderno non può coprire i rischi associati alla sfortunata collocazione nella società dovuta ad una ineguale distribuzione delle capacità innate. A questo può, se pur parzialmente, provvedere un meccanismo di redistribuzione organizzato a livello sociale che così contribuisce ad aumentare l'efficienza del sistema economico incentivando l'assunzione del rischio (Mirrlees 1995, Barr 1998, Drèze 2000).

Sicuramente il *welfare state* italiano appare troppo sbilanciato sulla previdenza e destina risorse molto scarse a tutela degli altri principali rischi sociali, negli anni Novanta (Bartocci, 1996) come negli anni Duemila (Pennacchi, 2007). Sicuramente a definire lo *status* socio-economico delle famiglie italiane contribuiscono numerosi altri fattori che influiscono indirettamente sui livelli di vita delle persone (accesso ai servizi, stato di salute, condizioni abitative e caratteristiche della zona di residenza, ampiezza e qualità delle relazioni interpersonali, etc.)¹. Forse proprio per questo diventa ineludibile una valutazione della disponibilità di reddito necessaria a garantire la pura efficienza fisica delle persone, che altrimenti rientrerebbero nella definizione tradizionale di povertà (Rowentree, 1901). Se è consentita una definizione, un sistema pensionistico è fatto di grande rilevanza macroeconomica che si risolve nella redistribuzione di potere d'acquisto fra le generazioni che partecipano al processo lavorativo e quelle che non esplicano più alcuna attività (Artoni 1987).

In tutti i paesi si perseguono due funzioni che nella loro forma attuale sono il risultato di una lunga evoluzione storica: da un lato, una funzione assistenziale, per garantire a tutti i cittadini anziani (indipendentemente dalla loro partecipazione al processo produttivo e dal versamento dei contributi sociali, ma molto spesso in stretto collegamento con gli altri redditi di cui i beneficiari sono titolari) un minimo di reddito; dall'altro, una funzione strettamente previdenziale, per garantire a chi ha cessato il rapporto lavorativo un trattamento pensionistico che non implichi, entro un limite certo di reddito, un eccessivo abbassamento del livello di vita goduto nel periodo lavorativo.

D'altra parte, che esista una correlazione fra reddito e salute è stato dimostrato nel tempo da diversi autori (Feinstein 1993, Deaton 2003), anche sottolineando la percezione personale dello stato di salute (Gerdtham e Johannesson, 2000). Pertanto, oltre a fissare obiettivi di sostenibilità, legati agli effetti finanziari dell'invecchiamento della popolazione, i sistemi pensionistici puntano al mantenimento di un adeguato livello di reddito durante la vecchiaia e il contrasto della povertà tra gli anziani.

Questi principi sono stati riaffermati nel Consiglio europeo di Laeken nel 2001: in quella sede sono stati fissati tre principi, adeguatezza, sostenibilità e modernizzazione dei sistemi pensionistici ed undici obiettivi comuni ed è stato adottato il "metodo di lavoro del coordinamento aperto" come guida alle politiche degli Stati nazionali nel settore pensionistico².

I paesi che hanno sottoscritto l'accordo, tra i quali figura anche l'Italia, si impegnano a realizzare politiche nel settore pensionistico, dal punto di vista dell'adeguatezza (tra gli undici obiettivi, i primi tre riguardano l'adeguatezza delle pensioni), capaci di:

¹ Recenti metodi di analisi consentono di sintetizzare in modo più appropriato le combinazioni dei vari fattori che condizionano i livelli di vita delle persone: le informazioni contenute nella sezione italiana del panel europeo sulle famiglie (ECHP) sono il frutto di un'indagine svolta da A. Schizzerotto, M. Lucchini e M. Pisati, nell'ambito di un'iniziativa di ricerca coordinata dell'Istituto Cattaneo, che comparirà nel volume *Rapporto sulla povertà economica in Italia*, di prossima pubblicazione presso il Mulino (a cura di C. Saraceno).

² Tali principi sono stati recepiti dal Comitato per la Protezione Sociale nella *Relazione comune sugli obiettivi e i metodi di lavoro per il settore delle pensioni*. Si veda a riguardo Council of the European Union, 2003, *Joint Report of the Commission and the Council on adequate and sustainable pensions*.

1. prevenire l'esclusione sociale;
2. consentire il mantenimento di un tenore di vita adeguato;
3. promuovere la solidarietà.

La sfida più importante resta, allora, quella di individuare politiche previdenziali capaci di realizzare contemporaneamente gli obiettivi di adeguatezza e di sostenibilità in presenza di dinamiche demografiche già in parte delineate dai comportamenti passati della popolazione e che porteranno nei prossimi decenni ad una forte crescita della componente in pensione rispetto a quella attiva.

1.5 Fonti utilizzate

La fonte principale di analisi a livello nazionale è costituita dall'archivio denominato "Casellario centrale dei pensionati" gestito dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS)³, nel quale sono raccolti i principali dati sulle prestazioni pensionistiche erogate da tutti gli enti previdenziali italiani, sia pubblici sia privati. È possibile una consultazione delle informazioni raccolte in tale archivio, attraverso l'*Osservatorio sulle pensioni* all'interno delle banche dati statistiche dell'INPS⁴.

L'ISTAT, inoltre, realizza periodicamente un Annuario denominato *Statistiche della previdenza e dell'assistenza sociale*, in cui vengono presentati i principali risultati delle elaborazioni statistiche sulle caratteristiche dei titolari (*beneficiari*) delle prestazioni e pensionistiche e delle stesse prestazioni (*trattamenti pensionistici*). Le informazioni analizzate provengono, appunto, dal Casellario dell'INPS. La ricchezza e il dettaglio analitico del patrimonio informativo contenuto nel Casellario pensionistico dell'INPS hanno consentito di applicare alle statistiche sui trattamenti pensionistici la classificazione per funzione economica e per tipologia, predisposta dall'ISTAT in accordo ai criteri stabiliti in ambito europeo (Sespros). Ciò rende possibile la comparazione con altri paesi europei, mantenendo la possibilità di effettuare le tradizionali analisi sulla base delle specificità istituzionali del sistema pensionistico italiano. La disponibilità di informazioni analitiche su ogni singola prestazione ha, inoltre, permesso di individuare in modo più preciso le varie tipologie di

³ Questo archivio è stato istituito con Dpr 31 dicembre 1971, numero 1338, successivamente modificato dal decreto legge 6 luglio 1978, numero 352 e dalla legge 22 marzo Gli scopi istituzionali del Casellario sono la raccolta, conservazione e gestione dei dati e delle informazioni relative ai titolari di trattamenti pensionistici a carico: dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti dei lavoratori dipendenti; di regimi obbligatori di previdenza sostitutivi di detta assicurazione; di regimi obbligatori per l'erogazione di pensioni a favore dei liberi professionisti; di qualunque altro regime previdenziale pensionistico a carattere obbligatorio; di qualunque altra forma di previdenza integrativa e complementare. Secondo quanto stabilito dall'articolo 3 del decreto legge n. 352 del 1978, il Casellario deve provvedere anche alla raccolta e alla conservazione dei dati e delle notizie relative ai titolari di: trattamenti di pensione o di assegno continuativo aventi natura assistenziale; trattamenti pensionistici di guerra; rendite per invalidità permanente o a favore dei superstiti per infortuni sul lavoro o malattie professionali. Per ciascun trattamento pensionistico l'ente erogatore deve comunicare, con periodicità annuale e trimestrale, al Casellario centrale dei pensionati i dati identificativi del beneficiario e l'importo di ciascun trattamento erogato. A seguito delle comunicazioni ricevute dagli enti erogatori il Casellario determina l'aliquota e le detrazioni di imposta ai fini dell'assoggettamento all'Irpef dei titolari di più trattamenti pensionistici (articolo 8 del decreto legislativo n. 314 del 1997), dandone comunicazione all'ente che eroga il trattamento di minore importo; determina l'aliquota di perequazione per la rivalutazione automatica delle pensioni dei titolari di più trattamenti pensionistici, soggetti alla disciplina del cumulo di perequazione (articolo 34 della legge n. 448 del 1998).

⁴ Si tratta di uno strumento di navigazione multidimensionale che consente all'utente di formulare dinamicamente delle richieste di informazioni utilizzando la classificazione di una o più quantità misurabili (indicatori) secondo una o più modalità (dimensioni).

trattamenti pensionistici e di adottare una maggiore disaggregazione dei dati relativi al numero delle prestazioni previdenziali e assistenziali.

L'unità di analisi statistica utilizzata nel volume ISTAT è la pensione: *la prestazione periodica e continuativa in denaro erogata individualmente da Amministrazioni pubbliche ed Enti pubblici e privati in seguito a: raggiungimento di una determinata età; maturazione di anzianità di versamenti contributivi; mancanza o riduzione di capacità lavorativa per menomazione congenita o sopravvenuta, per infortunio sul lavoro o a causa di eventi bellici; morte della persona protetta.* Ad essa sono riferiti i seguenti caratteri: genere ed età del titolare, classe di importo della prestazione, tipo e categoria della pensione, funzione o rischio economico coperto dalla prestazione, regione di residenza e comparto di provenienza del beneficiario.

Ai fini del presente capitolo sono state considerate, secondo la classificazione utilizzata dall'ISTAT di seguito descritta, le prestazioni di natura previdenziale (di base e integrative) e quelle di natura assistenziale, privilegiando ovviamente l'analisi delle pensioni da lavoro. Le prime sono erogate a seguito del versamento di una contribuzione effettuata in presenza di un'attività lavorativa e possono rappresentare la copertura di base dei principali rischi assicurati dal sistema di sicurezza sociale oppure integrare il livello di tali prestazioni con importi aggiuntivi. Le prestazioni di natura assistenziale sono prevalentemente finalizzate ad assicurare un livello di vita dignitoso ad individui che hanno redditi propri e familiari insufficienti. Queste ultime prestazioni sono finanziate generalmente attraverso la fiscalità generale.

Sono quindi comprese le seguenti prestazioni di natura previdenziale ed assistenziale:

- pensioni di vecchiaia, anzianità e prepensionamenti, pensioni e assegni di invalidità, pensioni di inabilità, rendite per infortuni sul lavoro e per malattia professionale (dirette e indirette);
- pensioni ai superstiti e pensioni di reversibilità;
- pensioni di guerra (dirette e indirette);
- pensioni, assegni e indennità a favore dei cittadini ultrasessantacinquenni con redditi insufficienti, dei non vedenti civili, dei non udenti civili e degli invalidi civili;
- assegni vitalizi agli ex combattenti, insigniti dell'ordine di Vittorio Veneto, e assegni di Medaglia e Croce al valore militare.

I *beneficiari* delle prestazioni pensionistiche sono stati suddivisi in sette gruppi che individuano i percettori di pensioni: di vecchiaia (VEC), di invalidità (INV), ai superstiti (SUP), indennitarie (IND), di invalidità civile (CIV), sociali (SOC) e di guerra (GUE). Secondo questa classificazione è possibile individuare univocamente il numero di percettori all'interno di ciascuna tipologia considerata.

Nel Sistema di classificazione dei *trattamenti pensionistici* (Scpp) le informazioni statistiche sono ordinate secondo la classificazione per tipologia di prestazione [1] e secondo la classificazione per funzione economica [2], che adotta i criteri Sespros.

[1] Nell'analisi per *funzione economica* i trattamenti pensionistici sono distinti, sulla base delle definizioni del Sespros, secondo *la natura del rischio, dell'eventualità o del bisogno che il sistema di protezione sociale deve coprire indipendentemente dalla legislazione vigente in ogni singolo Paese.* Tra le funzioni di protezione sociale quelle rilevanti ai fini della classificazione delle prestazioni pensionistiche sono:

- Funzione Vecchiaia
- Funzione Invalidità
- Funzione Superstiti

[2] Nell'analisi per **tipologia**, allo scopo di fornire un quadro sintetico e, per quanto possibile, omogeneo delle varie forme di pensione analizzate, le prestazioni sono state raggruppate in tre tipologie *a seconda dell'evento che ha determinato l'erogazione della pensione*:

- Pensioni di invalidità, di vecchiaia e ai superstiti (Ivs)
- Pensioni indennitarie
- Pensioni assistenziali

Mentre quest'ultima classificazione distingue i trattamenti pensionistici sulla base della tipologia prevista dalla legislazione pensionistica italiana, la prima individua il rischio coperto dai vari regimi del sistema di protezione sociale.

Un ulteriore spunto di analisi viene fornito dalle indagini della Banca d'Italia⁵, i cui microdati sono stati raccolti in un *database* dal 1975 al 2006, permettendo perciò un'analisi delle dinamiche e delle tendenze dei redditi delle famiglie di lavoratori e di pensionati.

1.6 Metodologia

L'impatto di un sistema pensionistico sul benessere dei suoi assicurati può essere misurato secondo un approccio di tipo *istituzionale* oppure facendo ricorso all'analisi empirica e statistica⁶. Nel primo caso l'oggetto principale di indagine è quello della figura-tipo: sulla base di ipotesi ragionevoli sul livello salariale di ingresso, sulla sua dinamica e sulla scelta dell'età di pensionamento di uno o più individui rappresentativi è possibile costruire una serie di indicatori a partire dal valore stimato del primo importo del trattamento pensionistico, calcolato in base alle regole vigenti di determinazione delle prestazioni. Gli indici maggiormente utilizzati in questo caso sono quelli che misurano la posizione relativa delle pensioni rispetto alle retribuzioni: in generale questo rapporto è definito *tasso di sostituzione*⁷. L'obiettivo principale dell'analisi di tipo istituzionale è quello di testare la capacità del sistema pensionistico di assicurare ai propri iscritti un tenore di vita non significativamente differente da quello raggiunto negli anni prossimi al pensionamento. Si tratta di un approccio

⁵ La Banca d'Italia pubblica periodicamente i risultati delle "Indagini sui bilanci delle famiglie italiane" in un supplemento al bollettino statistico. L'ultima indagine campionaria sui bilanci delle famiglie italiane (2004) è stata realizzata svolgendo le interviste nel periodo compreso tra febbraio e luglio del 2005. Lo schema di campionamento utilizzato è lo stesso delle precedenti rilevazioni, con una numerosità campionaria equivalente. Sono state intervistate 8.012 famiglie estratte dalle liste anagrafiche di 344 comuni, composte di 20.581 individui, di cui 13.341 percettori di reddito. In accordo con il disegno campionario, a ciascuna famiglia viene attribuito un peso inversamente proporzionale alla sua probabilità di inclusione nel campione; i pesi vengono successivamente modificati per tenere conto delle mancate risposte, aumentare la precisione degli stimatori e allineare la struttura del campione a quella della popolazione per alcune caratteristiche note. Il rapporto illustra i risultati relativi al reddito, alla ricchezza, alla diffusione delle attività finanziarie, all'utilizzo degli strumenti di pagamento e alle abitazioni di residenza. In particolare sono riportati, al netto dell'imposta personale sul reddito, i redditi da lavoro dipendente e autonomo, da impresa, da capitale (reale per tutto il periodo e anche finanziario a partire dal 1987), le pensioni e gli altri principali trasferimenti pubblici (ad esclusione degli assegni familiari). I dati sono corredati di pesi campionari, che servono a proporzionare i risultati delle elaborazioni effettuate ai valori aggregati del corrispondente universo di riferimento.

⁶ Vedi CAPP 2005.

⁷ Nella letteratura economica il termine *tasso di sostituzione* viene in realtà calcolato con modalità differenti. Esso può essere misurato considerando l'importo della prima pensione e quello dell'ultima retribuzione di uno stesso individuo, oppure il rapporto tra l'importo della pensione e di una misura della retribuzione media degli attivi in un anno. È inoltre possibile misurare il tasso di sostituzione al lordo o al netto dell'imposizione personale sul reddito. La scelta non è neutrale quando il sistema di tassazione del reddito è progressivo. In questo caso il tasso di sostituzione "netto" generalmente tende ad essere maggiore di quello "lordo". Ogni definizione alternativa ha naturalmente una sua interpretabilità, sia in termini teorici che di politica economica.

utile per valutare le caratteristiche “medie” di un sistema pensionistico, in particolare la sensibilità delle sue regole di determinazione dei contributi e dei benefici rispetto a cambiamenti nelle variabili economiche, demografiche ed istituzionali. Esso viene spesso utilizzato, sia in ambito nazionale che in ambito di comparazione internazionale. L’approccio istituzionale tuttavia presenta una serie di limiti che, pur dimostrandosi marginali in un’analisi basata su confronti internazionali, lo rendono incompleto quando l’obiettivo della ricerca è quello di valutare gli effetti di benessere di un sistema pensionistico ed il suo impatto sulla distribuzione del reddito⁸.

La maggior parte dei lavori di ricerca sulle condizioni economiche dei pensionati utilizza informazioni provenienti da indagini campionarie. In questo modo, infatti, è possibile analizzare ed incrociare le informazioni sul livello dei trattamenti pensionistici con quelle delle altre variabili economiche di flusso, in particolare dei redditi e dei consumi, di stock, la ricchezza reale e finanziaria, ed infine con le caratteristiche socio-demografiche dei pensionati e delle loro famiglie. È questo il principale vantaggio dell’utilizzo dei dati campionari rispetto all’utilizzo delle statistiche ufficiali sui soli trattamenti pensionistici. Tuttavia, la ricchezza di informazioni sulle componenti economiche e demografiche disponibili nelle indagini campionarie impone il costo di accettare un’informazione meno precisa proprio rispetto alla principale variabile di interesse, ovvero l’importo e il numero dei trattamenti pensionistici erogati.

Un primo problema in questo senso è quello della rappresentatività del campione rispetto alla popolazione di riferimento. In generale nelle indagini campionarie, al fine di ovviare a questo tipo di problema, si ricorre alla costruzione di “pesi campionari”. Si tratta in sostanza di parametri, calcolati con riferimento alla probabilità a priori dei soggetti intervistati di essere sorteggiati come componenti dell’indagine campionaria, che rendono coerenti i dati dell’indagine rispetto alle statistiche disponibili sulla popolazione reale di riferimento.

Un secondo problema, di rilievo nel caso della variabile pensione, riguarda invece l’effettiva capacità dell’intervistato di fornire il valore corretto dell’importo percepito nel corso dell’anno. I lavori che in passato hanno utilizzato i dati dell’indagine campionaria della Banca d’Italia per studiare la relazione tra sistema pensionistico e distribuzione del reddito tra le famiglie (Baldacci e Proto 1997) evidenziano che il numero delle pensioni, rispetto all’universo di riferimento è sottostimato. Le ragioni starebbero nella tendenza degli intervistati ad accorpare trattamenti pensionistici di dimensione ridotta e nella mancata dichiarazione delle pensioni sociali e di invalidità.

Per questo, al fine di raggiungere una “fotografia” il più possibile nitida e un “film” il più possibile esaustivo dei risultati raggiunti dal sistema pensionistico italiano, in termini di efficacia e di efficienza, l’analisi statistico-economica condotta in questo capitolo derubrica alcune elaborazioni sui microdati delle indagini campionarie della Banca d’Italia, per una successiva ponderazione dei dati ISTAT-INPS.

⁸ Molte ragioni vanno a sostegno di questa conclusione (cfr. Houser, 1997): i) *i sistemi pensionistici reali sono spesso l’esito della stratificazione di norme e regole approvate in periodi di tempo differenti.* ii) *le regole di indicizzazione influenzano in misura spesso decisiva la posizione relativa dei trattamenti pensionistici in un dato periodo.* iii) *le famiglie dei pensionati possono avere altri redditi, oltre a quello da pensione e questo naturalmente modifica il loro livello di benessere.* iv) *individui in pensione possono vivere in nuclei famigliari con differente numerosità.*

5. Il contesto nazionale

2.6 Quadro normativo di riferimento (un breve *excursus*)

In Italia, riformare la previdenza è sempre stata una questione estremamente “sensibile”. Interessa tutte le generazioni, anche quelle future e comporta il passaggio da un passato di garanzie pubbliche a un futuro più incerto di scelte e di responsabilità individuali.

Nonostante un acceso dibattito sulla necessità di correggere il sistema, l’elaborazione di molti progetti e la realizzazione di alcune misure nel corso degli anni Ottanta, il processo di riforma è iniziato solo nel 1992. Nell’arco di pochi anni, l’espansione della spesa è stata fortemente rallentata, la normativa delle diverse gestioni previdenziali è stata uniformata, i criteri di calcolo delle prestazioni sono stati significativamente modificati e si è, peraltro, avviato lo sviluppo della previdenza complementare a capitalizzazione.

A distanza di oltre un decennio, nonostante due riforme di primaria importanza e molteplici interventi correttivi minori, il processo di riforma non può dirsi concluso. Questa situazione continua a determinare condizioni di incertezza per i cittadini, impedisce di cogliere appieno i vantaggi potenziali del nuovo regime contributivo, rafforza gli incentivi al pensionamento per coloro che via via ne maturano i requisiti minimi. La difficoltà di completare il percorso di riforma dipende principalmente dall’entità della correzione necessaria, che riflette lo squilibrio fra le promesse rivolte ai cittadini in passato e l’evoluzione demografica sfavorevole. Vi influiscono tuttavia anche le modalità con cui il processo di riforma è stato gestito, in particolare le carenze nelle analisi e nell’informazione ai cittadini (Franco e Maré 2002).

Per comprendere a fondo l’analisi statistico-economica delle dinamiche degli ultimi anni, la situazione a cui siamo arrivati e, infine, la direzione a cui sono rivolte le proposte in campo dai vari attori sociali e istituzionali, occorre ripercorre la giurisperita rotta che ha condotto fin qui tracciando le varie riforme attuate nei diversi momenti storico-politici.

Fra la seconda parte degli anni Cinquanta e la fine degli anni Sessanta si assiste a una rapida estensione della tutela pensionistica, che diviene pressoché universale, e a un considerevole miglioramento delle prestazioni previste. In circa dodici anni, vengono costituite le gestioni per i lavoratori autonomi, gli invalidi civili, gli anziani poveri. Fu in questi anni che venne sostituito il metodo di calcolo contributivo con quello retributivo per i lavoratori dipendenti. Tra i vari provvedimenti, si introducono le prime forme di indicizzazione⁹ a fronte di una temporanea riduzione dei requisiti contributivi per i lavoratori anziani. In questo periodo, sebbene non siano stati valutati gli oneri di lungo periodo di ciascuna riforma, le innovazioni introdotte comportano un consistente trasferimento netto di risorse alle generazioni viventi (Castellino 1996).

Già dagli anni Sessanta e, soprattutto, nella prima metà degli anni Settanta le pensioni assumono un connotato prevalentemente assistenziale, talvolta surrogando i sussidi di disoccupazione e altri strumenti di sostegno del reddito, tramite la concessione di pensioni di invalidità ai lavoratori dell’agricoltura, ai cittadini delle aree meno sviluppate e a quelli con storie contributive modeste¹⁰: i trattamenti di invalidità rappresentano il 40% delle nuove pensioni per i dipendenti del settore privato e il 70% delle nuove pensioni per i lavoratori autonomi¹¹.

⁹ Adeguamento dell’importo delle prestazioni con riferimento all’andamento dell’inflazione o dei salari, del PIL.

¹⁰ Vedi Regonini 1984.

¹¹ Cfr. Franco e Morcaldo 1990.

Sul finire degli anni Settanta, le pensioni di invalidità ammontano a circa 7 milioni, con una spesa che si avvicina al 4% del PIL. I differenti meccanismi di indicizzazione delle varie categorie di pensioni, l'adeguamento in cifra fissa di una parte delle pensioni e la mancata rivalutazione del tetto stabilito per la retribuzione pensionabile, oltre ad incrementare la spesa previdenziale, influiscono anche sul potere d'acquisto relativo dei pensionati (Cerini e Sartor 1984), comportando un travaso da una coorte comunicante all'altra.

Gli anni Ottanta si caratterizzano per i primi interventi di contenimento: il flusso delle prestazioni di invalidità viene frenato assieme all'introduzione dei limiti di reddito per le integrazioni al minimo e all'omogeneizzazione delle modalità di indicizzazione, prevedendo anche alcuni incrementi discrezionali per le cosiddette "pensioni d'annata" (per le categorie di pensionati più colpite dalla normativa precedentemente in vigore). Per la prima metà degli anni Ottanta, di fatti, le "pensioni d'annata" vengono in più riprese rivalutate e gli aumenti sono rilevanti soprattutto per i trattamenti di più lontana liquidazione, destando qualche perplessità sotto il profilo equitativo, per esempio, non intervenendo sulle sperequazioni determinate dall'utilizzo, fino al 1984, del sistema di adeguamento alla dinamica dei prezzi basato sui punti fissi di *scala mobile*, e al tempo stesso rivalutando le pensioni erogate dopo il 1984, anche se in tale periodo la normativa riguardante la liquidazione e l'indicizzazione fosse rimasta invariata. Il decennio termina poi con una riforma delle pensioni dei lavoratori autonomi iscritti all'INPS che accresce fortemente i livelli di spesa attesi per le loro gestioni, malgrado si preveda che l'incremento della spesa sia finanziato con l'adeguamento delle aliquote contributive.

Nella seconda metà degli anni '80, invece, si pensa a separare le prestazioni dell'INPS di natura previdenziale da quelle di natura assistenziale. Mentre però i lavoratori assicurati e i loro datori di lavoro si fanno carico delle prime, lo Stato assorbe l'onere delle seconde¹². In tal senso è stata prevista la creazione della gestione per gli interventi assistenziali nel 1989, avviando una ristrutturazione delle gestioni INPS assieme ad una revisione degli apporti del contributo statale. In ogni caso, in questa riforma non vi è stata una significativa revisione degli interventi assistenziali. Le stesse argomentazioni, dunque, che individuano nella componente assistenziale una delle cause principali degli squilibri spiegano anche il rallentamento del processo di riforma dell'intero sistema pensionistico.

Nel corso degli anni Novanta, i provvedimenti di riforma del sistema pensionistico italiano adottati hanno perseguito tra i principali obiettivi quello di garantirne la sostenibilità finanziaria di lungo periodo, da un lato, intervenendo nella direzione di contenere la dinamica della spesa e, dall'altro, agendo sul numero delle singole prestazioni. Gli altri obiettivi fondamentali sono stati orientati all'estensione dell'intera vita lavorativa il periodo contributivo di riferimento per il calcolo della pensione¹³ e l'omogeneizzazione dei trattamenti, sia tra categorie diverse di lavoratori sia al loro interno, procedendo con l'armonizzazione della normativa in materia pensionistica, che prima era molto frammentaria, in relazione sia ai requisiti di accesso al pensionamento sia ai metodi di calcolo degli importi¹⁴.

¹² Cfr. Militello 1987.

¹³ Prima del 1992, rimanendo all'interno del sistema retributivo; poi, nel 1995, con il passaggio al metodo contributivo.

¹⁴ Per un approfondimento sulle misure dei provvedimenti contenuti nelle riforme degli anni Novanta vedi Damiano e Turco, 2006.

La cosiddetta riforma Amato del 1992, all'interno di una più generale processo di ridefinizione del welfare, portava un disegno organico riformatore dell'intero sistema previdenziale italiano. I punti di sofferenza a cui giunse sistema previdenziale italiano furono principalmente due: lo squilibrio finanziario e l'iniquità causata dalle differenti normative vigenti per i vari regimi pensionistici. Un sistema pensionistico frammentato, inoltre, favorisce una competizione intensa fra le categorie assicurate e i loro rappresentanti politici, appannando marcatamente la visibilità dei "beni collettivi" (come il ripristino di un equilibrio finanziario generale) rispetto ai "beni selettivi" (i vari privilegi categoriali) (Ferrerei 1998).

Il ritardo nel processo generale di riforma italiana ha reso gli interventi del periodo necessariamente meno gradualisti e più gravosi per i cittadini: la sospensione temporanea dell'indicizzazione delle pensioni (allora agganciate agli aumenti dei salari reali rispetto ai prezzi) ha determinato perdite di potere d'acquisto; l'età di pensionamento di vecchiaia è stata accresciuta di cinque anni nell'arco di soli otto anni, superando peraltro le baby-pensioni del pubblico impiego¹⁵.

La riforma del 1992 affrontava inoltre la questione dei diritti acquisiti riguardo agli anni utili per il calcolo della pensione, dividendo per la prima volta la platea dei lavoratori, da un lato, tra coloro che avevano più di 15 anni di contributi alla data del 31/12/1992 e che mantenevano il sistema retributivo precedente; dall'altro, chi ne aveva meno di 15 e poteva perciò accedere a un regime misto¹⁶.

In tale prospettiva, il nostro sistema previdenziale iniziava ad assumere i caratteri del modello già presente in tutti i principali paesi europei, basato su tre pilastri (obbligatorio, garantito dallo Stato; *complementare*, collettivo e volontario, con l'istituzione dei Fondi pensione; *integrativo*, individuale e legato alle possibilità di risparmio dei singoli).

Appare ormai evidente che, a causa dell'evoluzione demografica e della maturazione progressiva delle gestioni previdenziali, la spesa per pensioni presenta una dinamica prospettica insostenibile. Eppure, la riduzione delle prestazioni sociali¹⁷ fornite ai cittadini incontra ovvie difficoltà in ogni paese; tali difficoltà sono ovviamente maggiori quando si tratta di prestazioni che hanno una lunga durata e vengono promesse con largo anticipo e che pertanto influiscono profondamente sulle scelte di lavoro e di risparmio dei cittadini. Se il governo e l'opinione pubblica hanno una visione di lungo periodo e se sono disponibili proiezioni di lungo periodo, le riforme possono tuttavia essere introdotte gradualmente, limitando forti sconvolgimenti delle aspettative individuali. Del resto, in altri paesi, dove pure la situazione demografica era più favorevole e la normativa in materia di pensioni era meno favorevole, si sono apportate correzioni alle prestazioni fornite prima che le dimensioni del problema assumessero le proporzioni dei primi anni Novanta in Italia (Franco e Maré 2002).

¹⁵ La riforma pensionistica che prevedeva la pensione d'anzianità è stata introdotta nel 1969 e le baby-pensioni nel pubblico impiego sono state decise dal governo Andreotti-Malagodi nel 1970-1971. Se nel 1975 l'importo medio della pensione si diversificava poco tra le varie classi di età, perché si era ancora all'inizio del fenomeno dei pensionamenti anticipati, già nel 1997 la pensione media è più elevata tra i 50 ed i 55 anni e scende rapidamente per le età più avanzate. Per un approfondimento Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense e Mediobanca, 2000.

¹⁶ I neo-occupati adottavano il nuovo sistema. Il criterio adottato in seguito per tutti nel 1995 (con il requisito dei 18 anni di contribuzione minima al 31/12/1995).

¹⁷ Secondo il Sistema europeo dei conti (*Sec 95*), i trasferimenti correnti, in denaro o in natura, corrisposti alle famiglie al fine di coprire alle stesse gli oneri derivanti dal verificarsi di determinati eventi (malattia, vecchiaia, morte, invalidità, disoccupazione ecc.). Le prestazioni sociali comprendono trasferimenti correnti e forfettari dei Sistemi privati di assicurazione sociale con o senza costituzione di riserve, i trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche e istituzioni senza scopo di lucro, al servizio delle famiglie non subordinati al pagamento di contributi (assistenza). La previdenza sociale è il settore in cui le prestazioni sociali sono legate al versamento di un corrispettivo contributo

Le proposte del governo Berlusconi, fondate essenzialmente su tagli alle pensioni di anzianità (Finanziaria 1995), blocco delle indicizzazioni e il sostanziale annullamento delle pensioni di anzianità con la fissazione di un disincentivo pari al 3% per ogni anno mancante al conseguimento dell'età per la pensione di vecchiaia, non ebbero seguito, anche in rapporto alla protesta sociale che ne scaturì¹⁸.

Il 17 maggio del 1995, il governo presieduto da Dini, dopo un confronto con le parti sociali, veniva presentato il Disegno di Legge n. 2549 ("Riforma del sistema previdenziale obbligatorio e complementare"): la prima innovazione consisteva nell'introduzione del nuovo metodo di calcolo contributivo. La legge 335/95, se da un lato costituisce indubbiamente il punto di approdo del processo riformatore avviato dalla legge 23 dicembre 1992, n. 421 – in concomitanza di noti fattori di crisi economica e finanziaria – sviluppatosi attraverso gli atti delegati emanati in base a tale legge (principalmente i decreti legislativi 30 dicembre 1992, n. 503 e 2 aprile 1993, n. 124) e proseguito con le leggi 24 dicembre 1993, n. 537 e 23 dicembre 1994, n. 724, dall'altro, nel configurare un nuovo assetto previdenziale, si pone come momento iniziale di riferimento alla luce del quale è possibile valutare in termini di coerenza i successivi interventi normativi.

La nuova formula di calcolo della pensione non si applica ai lavoratori con almeno 18 anni di contribuzioni nel 1995; per gli altri la nuova formula si applica solo per le contribuzioni successive al 1995. Soltanto i nuovi iscritti al sistema sono soggetti completamente al nuovo regime. Tale meccanismo, insieme agli altri interventi tesi ad equiparare i sistemi pensionistici di tutti i lavoratori, a regime, avrebbe potuto/dovuto rendere il sistema equilibrato. Con la cosiddetta riforma Dini, inoltre, sono stati previsti meccanismi di riequilibrio del sistema in base ai quali è possibile modificare i cosiddetti *coefficienti di trasformazione* per ricreare – laddove fosse necessario – condizioni di equilibrio: La Legge n. 335/95 prevede che, in virtù del metodo contributivo per il calcolo delle prestazioni, i contributi versati vengano convertiti in rendita attraverso coefficienti di calcolo correlati all'età di pensionamento, della conseguente attesa di vita, ma anche dell'andamento dei principali aggregati economici¹⁹. Nel complesso, tuttavia, la riforma del 1995 non rallenta la crescita della spesa nel lungo periodo. L'attuazione della riforma è molto graduale.

Accompagnato anch'esso da un provvedimento di blocco dell'accesso ai trattamenti pensionistici di anzianità, nella stessa prospettiva di interventi di riequilibrio della spesa previdenziale si pone anche il complesso normativo di cui all'articolo 59 della legge 27 dicembre 1997, n. 449. Esso, per la vastità e significatività degli argomenti previdenziali affrontati e trattati, si colloca come un naturale sviluppo della riforma del 1995, accelerando e completando i processi di armonizzazione dei trattamenti previdenziali.

Con la manovra di bilancio per il 1998 si accelera l'armonizzazione dei diversi regimi pensionistici, si rendono più restrittive le norme per il pensionamento di anzianità e si limita temporaneamente l'adeguamento ai prezzi delle pensioni di importo più elevato²⁰.

¹⁸ La Lega Nord uscì dalla maggioranza, facendo cadere il governo, proprio perché la base elettorale di riferimento si sentiva la più colpita.

¹⁹ I *coefficienti di trasformazione* nel sistema contributivo di calcolo della pensione costituiscono il valore per il quale va moltiplicato il montante contributivo (somma di tutti i contributi accantonati ai fini del calcolo della pensione). Varia a seconda dell'età in cui l'individuo decide di andare in pensione: diventa progressivamente più favorevole all'aumentare dell'età scelta: oscilla, infatti, tra lo 0,04720 e lo 0,06136, previsti, rispettivamente per chi va in pensione a 57 e 65 anni.

²⁰ Cfr. Onori 1998.

Negli interventi degli anni successivi seguono ulteriori interventi correttivi che non modificano sostanzialmente gli aspetti normativi fin qui definiti ad eccezione della Legge delega n. 243 del 2004 (comunemente detta riforma Maroni) e il decreto legislativo n. 252 del 2005 approvati dal governo Berlusconi essenzialmente hanno portato ad un innalzamento dell'età di accesso alle pensioni di anzianità e di vecchiaia, assieme ad un modifica del sistema di calcolo, più esattamente del periodo di riferimento. I ragionamenti sull'innalzamento dell'età pensionabile – strumento peraltro indicato dall'Unione Europea – si basano sul fatto che un pensionamento più tardivo consentirebbe di limitare la crescita del tasso di dipendenza degli anziani prodotto dall'invecchiamento della popolazione e ridurre la dinamica della spesa pensionistica. In particolare, l'età necessaria per accedere a questa forma di pensionamento prevista è stata fissata a 60 anni a partire dal 2008, fermo restando il requisito contributivo di 35 anni (nel 2010 il requisito di età sarebbe stata 61 anni e nel 2014 62 anni); requisito alternativo a partire dal 2008, come già fissato dalla legge 335/95, per l'accesso al pensionamento saranno i 40 anni di contribuzione a prescindere dall'età anagrafica. Per i lavoratori autonomi i requisiti anagrafici previsti erano superiori di un anno a quelli fissati alle varie scadenze per i lavoratori dipendenti²¹.

Oggi, il dibattito si è mantenuto al centro della discussione di politica economica, che ha portato nei primi mesi del 2006 a definire un *memorandum* d'intesa che prevedeva l'avvio di un confronto nel 2007 per riformare il sistema, sulla stessa frequenza delle misure inserite in Finanziaria 2007 concernenti gli schemi pensionistici pubblici e privati²². In tal senso, l'indirizzo della Finanziaria 2007 è di favorire la permanenza la lavoro, promuovere la previdenza integrativa (anche con l'utilizzo del TFR) con campagne d'informazione e sgravi in materia, armonizzare le aliquote contributive delle diverse gestioni, estendere la previdenza integrativa ai dipendenti pubblici, superare i privilegi, riordinare e razionalizzare gli enti previdenziali, lottare contro l'evasione.

In ogni caso, a distanza di quasi 15 anni la Legge Dini resta il faro a cui indirizzare i provvedimenti e il porto da cui ripartire per rendere equo, efficace ed efficiente il sistema previdenziale.

2.7 La Previdenza Complementare

In circa quindici anni di esistenza (dall'approvazione del Decreto legislativo 124/93) il complesso sistema della previdenza complementare ha conosciuto una notevole variabilità, con continui interventi di revisione, sia di tipo normativo generale che fiscale che, di fatto, hanno generato instabilità e in qualche caso fasi di grande incertezza.

La previdenza complementare è espressione della previdenza privata la cui libertà è garantita dall'ultimo comma dell'art. 38 della Costituzione, senonché il legislatore del 1993 le attribuisce il compito di integrare il sistema obbligatorio pubblico “al fine di assicurare più

²¹ La L. 243/04 prevede, inoltre, la riduzione da quattro a due delle finestre di uscita per chi matura i requisiti del pensionamento di anzianità, con l'eliminazione di quelle di aprile e ottobre. Questa misura comporta di fatto un ulteriore innalzamento dell'età pensionabile che può arrivare ai nove mesi. L'innalzamento dei limiti di età non riguarda solo il sistema retributivo o misto, ma anche quello contributivo. Per i lavoratori la cui pensione è liquidata esclusivamente con questo sistema, il requisito anagrafico minimo previsto, pari oggi a 57 anni, è elevato a 60 anni per le donne e a 65 per gli uomini. Gli uomini inoltre potevano accedere al pensionamento se in possesso di una un'anzianità contributiva di almeno 35 anni a 60, 61 o 62 anni di età rispettivamente nel 2008, 2010 e 2014. L'accesso al pensionamento resterà possibile a prescindere dal requisito anagrafico, in presenza di un requisito di anzianità contributiva pari a 40 anni.

²² Per un'analisi delle tendenze recenti e, in particolare, delle novità normative introdotte nel 2006 vedi Pizzuti 2007, pp. 223-227.

elevati livelli di copertura previdenziale”, nel senso di compensare la diminuzione delle prestazioni del sistema pubblico attraverso la possibilità per i lavoratori di avere a disposizione strumenti a capitalizzazione individuale di tipo collettivo, realizzando in questo modo un sistema misto basato, da una parte, sulla ripartizione (del sistema pubblico) e, dall'altra, sulla capitalizzazione (del sistema privato). Ciò ha indotto, e induce tuttora, parte della dottrina a collocarla all'interno della previsione contenuta nel secondo comma dell'art. 38 della Costituzione e quindi sullo stesso piano della previdenza di base (Cinelli 2003). Resta comunque chiaro che complementare non significa compensativa.

Su di un punto sembra che non possano esserci ancora dubbi. Avere un sistema a più pilastri rappresenta una forma di garanzia che, da un lato mette al riparo dai rischi da cui può essere afflitto il sistema previdenziale pubblico (basta vedere i profondi cambiamenti avvenuti nei Paesi OCSE in ragione delle rilevanti trasformazioni economiche e demografiche nell'ultimo decennio), dall'altro offre forme di tutela nel caso in cui i tassi di rendimento conseguiti nei sistemi previdenziali a capitalizzazione siano esposti al rischio di mercato²³.

In questo senso sono due i filoni di ragionamento esistenti all'interno del dibattito sulla previdenza complementare. Da un lato vi è chi sostiene che, a fronte dell'abbassamento prospettico dei rendimenti garantiti dalla previdenza pubblica, la previdenza complementare potrebbe rappresentare un mezzo per mantenere sufficientemente elevati i tassi di “rimpiazzo” complessivi; dall'altro, vi è chi, a sostegno della previdenza pubblica, pur non negando la significatività finanziaria del pilastro complementare, si chiede perché, attraverso la costituzione e l'accumulo di un fondo e una separazione più netta tra “assistenza” – da porre a carico della fiscalità generale – e “previdenza”, non si riescano a smussare gli sbilanci temporanei di origine demografica tra contribuzioni e prestazioni.

Dal 1993 la previdenza complementare è organizzata mediante tre differenti tipologie di offerta: i fondi pensione chiusi; i fondi pensione aperti; le polizze assicurative con finalità previdenziale. L'adesione può avvenire in forma *collettiva* per i fondi chiusi e aperti²⁴ e in forma *individuale* per i fondi aperti e per le polizze assicurative con finalità previdenziale.

Dopo la Riforma del 1993 in Italia sono stati istituiti 128 fondi pensione di cui 42 chiusi e 86 aperti con un numero di iscritti leggermente superiore al milione e mezzo, di cui 1,2 milioni (circa il 75%) nei primi e circa 400.000 nei secondi. Sono state stipulate, poi, circa 800.000 polizze pensionistiche (Pizzuti, 2007).

Al di là di approfondimenti relativi alla nascita e allo sviluppo della previdenza complementare in Italia, cui si è volutamente accennato in modo sintetico, le questioni che ci preme sottolineare sono altre.

Uno degli aspetti più delicati quando si discute di previdenza complementare è sicuramente quello legato alla volontarietà dell'adesione. Dal 1 gennaio 2007, in Italia, è entrato in vigore il cosiddetto principio del silenzio-assenso sulla destinazione del TFR ai fondi pensione²⁵, in base al quale, in assenza di esplicita dichiarazione del lavoratore sulla destinazione in azienda del TFR, questo verrà trasferito automaticamente ai fondi pensione²⁶.

Esperienze recenti, a livello internazionale (Regno Unito e Svezia), hanno mostrato che la questione della volontarietà o dell'obbligatorietà dell'adesione alla previdenza complementare

²³ Per un approfondimento si veda tra gli altri G. Amato, M. Marè, 2007.

²⁴ Per i lavoratori dipendenti l'adesione collettiva ai fondi aperti è, tuttavia, possibile unicamente laddove non sia attivo il proprio fondo chiuso di categoria.

²⁵ Introdotto con il D.L. 252/2005.

²⁶ Cfr. P. Sestito, 2006.

risulta essere determinante per la costruzione di un pilastro a capitalizzazione. Esaminando la questione dei vantaggi e degli svantaggi della libera scelta individuale in campo pensionistico, alla luce di un ampio materiale corporativo, è evidente che gli svantaggi di un sistema di fondi pensione nel quale sia data una totale libera scelta ai cittadini superano i possibili vantaggi. Tra gli aspetti da considerare emerge tuttavia quello relativo agli alti costi amministrativi di un sistema frammentato in una pluralità di fondi in concorrenza tra loro. Allo stesso modo, però, la sovraregolamentazione si rende necessaria in un sistema basato, paradossalmente, sulla massima libertà di scelta individuale. Si determina, infatti, in questo caso, la necessità di una normativa particolareggiata sulla trasparenza, sulle limitazioni degli investimenti, sugli obblighi dei gestori sul rendicontare minuziosamente il loro operato, etc. che dà vita ovunque (in Cile come nel Regno Unito, in Svizzera come a Singapore) ad un “sistema di regolamentazione estremamente vincolante”. I governi, insomma, vogliono che i cittadini scelgano secondo le proprie preferenze, ma vogliono nello stesso tempo che facciano “buone scelte” e spendono molto tempo e denaro per orientare i cittadini verso le scelte migliori (Queisser, 2000).

Il TFR può rappresentare una forma indispensabile di finanziamento della previdenza complementare, scontando le risorse che la contrattazione riesce a mobilitare, nel quadro di una capacità di investimento del singolo lavoratore. Proprio per questo motivo, però, il lavoratore deve essere messo in condizione di poter “disporre” di una scelta di investimento, ma dal punto di vista economico: la base per ogni fondo pensione è il montante. Quindi, la prima preoccupazione per i lavoratori di oggi (i pensionati di domani) è il livello della retribuzione e, ovviamente, della contribuzione. In un mercato del lavoro sempre più permeato da forme contrattuali flessibili la priorità torna ad essere l’innalzamento e la totalizzazione dei contributi. Attualmente, i lavoratori parasubordinati e, in particolare i collaboratori, nella fascia d’età compresa tra i 18 e i 35 anni, vivono un percorso sociale e professionale instabile, a causa della discontinuità nelle loro carriere, dei bassi livelli retributivi e delle conseguenti “escursioni” contributive²⁷. Nel rivalutare le pensioni per garantire redditi più adeguati al costo della vita, allora, bisogna contemporaneamente immaginare un nuovo meccanismo di totalizzazione dei contributi per colmare i “vuoti” contributivi dei giovani lavoratori; sollevare i redditi da lavoro dei neo-occupati, fin tanto ancora flessibili, in riferimento alle retribuzioni dei loro colleghi a tempo pieno e indeterminato²⁸, ma anche tramite un sostegno che provenga dal sistema di welfare. Costruire un sistema di ammortizzatori sociali in grado anche di sostenere i redditi nel periodo di *vacatio laboris* diventa condizione necessaria, anche se non sufficiente.

2.8 Il metodo contributivo

Il sistema previdenziale pubblico italiano riunisce tra i suoi iscritti lavoratori dipendenti di enti differenti (dai dipendenti di datori di lavoro privati a quelli di enti pubblici, enti economici e non economici), oltre a tutti i lavoratori autonomi. Attualmente l’Ente preposto alla gestione dei contributi versati non è unico, infatti accanto all’INPS a cui in pratica tutte le aziende, società, organismi, enti pubblici e privati hanno l’obbligo di iscrizione, esistono fondi di previdenza differenti con carattere sostitutivo ed esclusivo. Il lavoratore ed il datore

²⁷ Cfr. Ires-Cgil, 2006.

²⁸ La stessa legge finanziaria 2007 (L. 27/12/2006, n. 296) prevede che l’aumento dei contributi sociali ai collaboratori (dal 18% al 23%) non può in ogni caso determinare una riduzione del compenso netto percepito dal lavoratore superiore ad un terzo dell’aumento dell’aliquota. Si stabilisce, inoltre, che i compensi devono essere proporzionati alla qualità e quantità del lavoro ed in ogni caso devono tenere conto dei compensi normalmente corrisposti per prestazioni di analoga professionalità anche sulla base dei CCNL di riferimento.

di lavoro versano, in ogni caso, entrambi all'Ente di previdenza una quota, variabile a seconda del settore di appartenenza del datore di lavoro ed alla categoria del lavoratore. In Italia, come negli altri paesi dell'Europa continentale, sono state costituite gestioni separate per le diverse categorie di lavoratori, finanziate con contributi sociali. In genere si è fatto inizialmente riferimento al criterio della capitalizzazione²⁹ per passare poi, dopo la seconda guerra mondiale, a quello della ripartizione³⁰.

Negli ultimi anni le modalità di gestione del sistema previdenziale in Italia sono nuovamente mutate: se fino a pochi anni fa nella previdenza pubblica prevaleva il sistema a ripartizione, dove, non vi è una dipendenza quantitativa diretta tra i contributi versati e la prestazione percepita dal lavoratore, bensì la tutela opera tra tutti i soggetti per cui in quel momento è attiva, cioè i pensionati, attualmente questo sistema è stato soppiantato dal sistema a capitalizzazione, dove la prestazione finale è determinata dalla capitalizzazione dei contributi versati, con una stretta correlazione quantitativa tra questi ultimi e la prestazione percepita. Il meccanismo della ripartizione e la formula retributiva possono costituire singolarmente (a maggior ragione se combinati) fonti di instabilità finanziaria: il primo è estremamente sensibile all'andamento del rapporto tra attivi e pensionati e del rapporto tra reddito medio e pensione media; la seconda correla debolmente le pensioni con i contributi versati e non le collega, inversamente, con la lunghezza della vita attesa al pensionamento.

Il passaggio al contributivo garantisce, in linea teorica, l'equità attuariale e l'equilibrio tra contributi e prestazioni, come pure un tasso di rendimento pari al tasso di crescita dell'intera massa contributiva anche se i tassi di sostituzione si riducono a meno di scenari tendenzialmente favorevoli (Geroldi, 2006). Il metodo contributivo, propriamente applicato, inoltre, rappresenta un metodo in grado di evitare che le pensioni corrisposte a una generazione siano basate sulla formazione di nuovo debito a scapito di quelle future. Il sistema può essere così compatibile con l'equità entro le generazioni, nel senso che ciascun lavoratore riceve una pensione corrispondente all'equivalente attuariale dei contributi versati, con eccezioni ispirate soltanto alla solidarietà e non alla creazione di privilegi.

Il metodo presenta anche il vantaggio di essere "flessibile" in relazione all'età di pensionamento: età stabilita dalla riforma del 1995 all'interno di una fascia compresa tra i 57 e i 65 anni, con un limite inferiore che coincideva, per i lavoratori dipendenti, con l'età minima richiesta (in combinazione con i trentacinque anni di contribuzione) per la pensione di anzianità.

Utilizzata in proporzioni squilibrate, la ripartizione tende a rallentare la crescita economica (Ecofin 2006); per questo motivo è necessario un ribilanciamento con il finanziamento tramite liquidazione di investimenti effettuati *ad hoc* e che nel tempo hanno concorso al processo produttivo. Nello spostamento di risorse nel tempo (la finalità dei sistemi pensionistici), capitalizzazione nozionale finanziata a ripartizione (pilastro pubblico) e capitalizzazione reale finanziata con i frutti degli investimenti (pilastri privati) hanno pregi che si combinano e difetti che si controbilanciano. Di fronte al rapido invecchiamento della popolazione, il solo pilastro pubblico genera, nel tentativo di offrire tassi di sostituzione adeguati, effetti distorsivi/disincentivanti sull'offerta e sulla domanda di lavoro e sulla produzione.

²⁹ Si distinguono due forme principali di pensionamento: nella ripartizione (nelle definizioni internazionali *benefit-defined scheme* oppure *pay as you go (payg)* oppure *current income financing*), il contributo prelevato sui salari dei lavoratori serve a pagare il reddito di tutti i pensionati. Nella capitalizzazione la pensione è una rendita proveniente dal risparmio accumulato da ciascuno durante la propria vita di lavoro.

³⁰ Alcuni aspetti del sistema nel periodo tra le due guerre mondiali sono esaminati in Beltrametti e Soliani, 1999.

Nei prossimi decenni, l'Italia sperimenterà uno dei più profondi processi di invecchiamento della popolazione tra i *partner* UE (Eurostat 2006), e questa dinamica, da un lato, richiederà che più risorse pubbliche siano destinate all'assistenza sanitaria e ai casi di non autosufficienza (prestazioni che integrano più di quelle pensionistiche finalità redistributive ed equitative) e, dall'altro, acutizzerà gli effetti negativi micro e macroeconomici (*in primis*, sul tasso di crescita del PIL) di un sistema pensionistico totalmente affidato alla capitalizzazione nozionale³¹ con finanziamento a ripartizione (Pammolli e Salerno 2007).

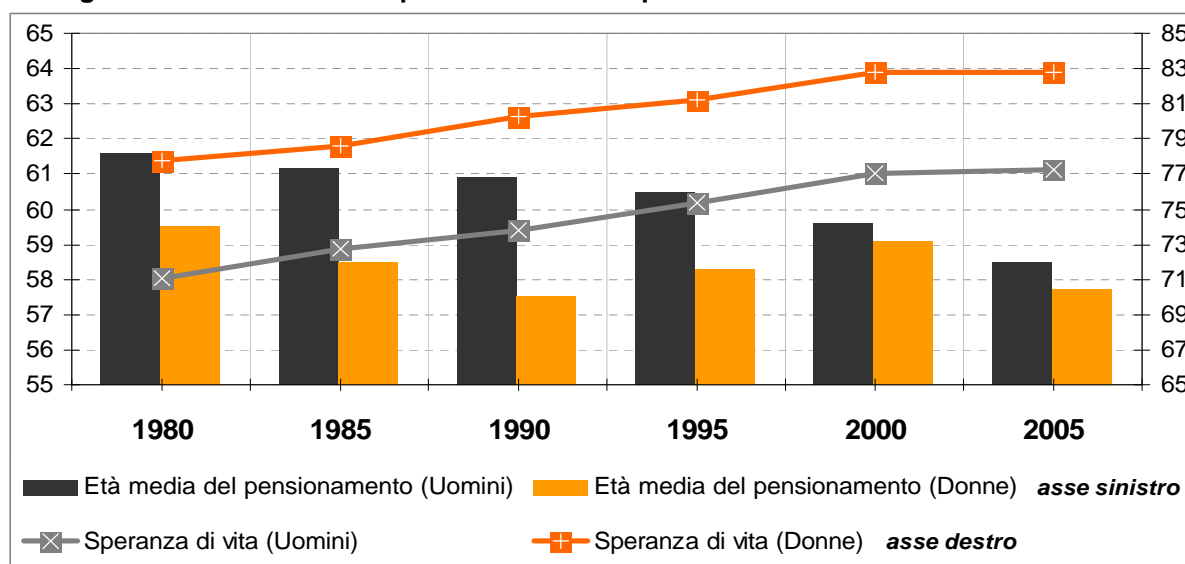
I meriti principali del sistema contributivo, unito ai coefficienti di trasformazione, possono essere così sintetizzati: i) ottenere una maggiore equità rispetto al passato (non al "migliore dei mondi possibili"), in termini di confronto intergenerazionale e in relazione alla condizione professionale; ii) spingere a comportamenti non opportunistici circa i versamenti pensionistici durante tutto l'arco della carriera lavorativa.

L'alternativa al metodo contributivo è un sistema pensionistico governato dalla discrezionalità politica, ciò che in passato ha prodotto debito, inefficienza, iniquità.

2.9 L'invecchiamento (e non solo)

Considerando l'evoluzione demografica dell'Italia e le condizioni complessive della finanza pubblica, il controllo della spesa per pensioni rappresenta una condizione necessaria per un durevole riequilibrio dei conti pubblici. Il sistema pensionistico, inoltre, rappresenta anche uno dei principali canali di redistribuzione dei redditi, condizionando, direttamente, la possibilità di allocare maggiori risorse al settore sanitario, e indirettamente, il mercato del lavoro³². Nell'ottica di tenere sotto controllo la quota di risorse assorbita dalla previdenza sociale il progressivo invecchiamento della popolazione sta sollecitando molti paesi europei a rivedere gli assetti normativi dei sistemi pensionistici.

figura n. 1 – Età media del pensionamento e speranza di vita in Italia – Uomini e Donne



Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT e INPS.

³¹ In tutti i casi in cui i benefici pensionistici si accumulano a un tasso di rendimento che non è quello effettivamente, anno per anno, prodotto da attività (finanziarie o reali) in cui si è appositamente investito, si ha capitalizzazione nozionale. In tutti i casi in cui per pagare le pensioni maturate non si ricorre alla liquidazione, al loro valore di mercato, degli investimenti appositamente effettuati, si ha finanziamento a ripartizione, perché le risorse devono essere reperite all'esterno del vincolo di bilancio intertemporale del singolo.

³² Cfr. P. Diamond 1999.

In Italia, i cambiamenti nella struttura della popolazione degli ultimi trent'anni si sono caratterizzati per un calo rapido e consistente dei tassi di fertilità (oggi all'1,23), oltre che di un significativo aumento nella durata della vita media. Sebbene infatti l'età media di pensionamento si sia ridotta dal 1980 a oggi (figura n. 1) di circa tre anni per gli uomini e circa due per le donne, la speranza di vita è aumentata di quasi 6 anni per i primi e di 5 per le seconde (mantenendo comunque un "vantaggio" di cinque anni e mezzo). D'altra parte, la maggiore speranza di vita delle donne rispetto agli uomini si riduce ad un anno se si considera come indicatore di riferimento la "speranza di vita senza disabilità" (Sabbadini 2007).

Le persone che hanno già superato il cinquantanovesimo anno – l'età media in cui oggi i lavoratori italiani vanno in pensione – rappresentano circa un quarto dell'intera popolazione e, secondo le ultime proiezioni dell'OECD (2007), nel 2050, tale quota sarebbe destinata a salire al 41%.

Le stesse proiezioni contano un ulteriore salto nella *speranza di vita a 60 anni* del 29,4% (rispetto al 14,1% registrato mediamente dal 1995 al 2005), portando la vita media a 83,6 anni. Tra il 1995 e il 2005 la speranza di vita a 60 anni è cresciuta da 19 a 21,2 anni per gli uomini e da 23,8 a 25,2 per le donne, con un rallentamento tra il 2000 e il 2005 rispetto al quinquennio precedente.

L'intensità dell'allungamento della vita è stata negli ultimi decenni superiore a qualsiasi stima del secolo scorso: la radice del problema non è però tanto l'innalzamento della durata della vita – dato che l'eventualità di raggiungere età sopra i 100 anni rimane numericamente limitata – quanto piuttosto all'allungamento della durata della vita, provocato da un sostanziale ridimensionamento della mortalità precoce.

Secondo i dati ISTAT³³, nel 2006, si contano oltre tre milioni di persone, cioè poco meno del 5,5% della popolazione, con un'età compresa tra 60 e 64 anni che si trovano in larga parte fuori dal mercato del lavoro, mentre un ulteriore 20% della popolazione si colloca sopra i 65 anni. Tra questi, il 52% ha meno di 75 anni, a fronte di circa 1,2 milioni di persone con 85 anni e oltre (di cui il 71% sono donne). Le persone con oltre 65 anni costituiscono già oggi poco meno di un terzo della popolazione in età di lavoro (15-64 anni), a cui corrisponde un sostanziale decremento delle persone comprese tra i 20 e i 39 anni e da una quota sostanzialmente stabile di persone in età compresa tra 40 e 59 anni. Le previsioni Istat indicano che, con le attuali tendenze, l'intera popolazione in età lavorativa dal 61% di oggi dovrebbe scendere a circa il 54% nei prossimi vent'anni e a circa il 46% nei successivi venti. Per il prossimo futuro, dunque, si prevede un più rapido invecchiamento della popolazione in età lavorativa e delle donne in età feconda, causato dalla maggiore permanenza in vita delle generazioni più vecchie, ma anche la più ridotta presenza di figli, dal momento che la natalità nelle coppie più giovani non assicura un adeguato ricambio delle generazioni.

Tutto ciò, peraltro, produce una crescita della domanda di cura (medica, ospedaliera, etc.) nonché di assistenza, richiamando, al tempo stesso, la necessità di definire nuovi equilibri finanziari del sistema previdenziale e, più in generale, del sistema sociale. Sempre secondo i dati ISTAT, sono circa 11 milioni e 154 mila gli anziani che vivono in famiglia (41,9% maschi e 58,1% femmine). Di contro, 227mila anziani (di cui 174mila donne) risiedono in un istituto di cura e assistenza personale. Sono 2 milioni 424mila le donne anziane che vivono sole (contro 659mila uomini). Tra i 65 e i 69 anni, il 65,1% delle donne sono coniugate; dai 70 anni in su, la quota di vedove risulta piuttosto elevata (57,5%); gli uomini, anche se ultraottantenni, sono in maggioranza coniugati conviventi con la moglie (67,7%). Questi aspetti non possono non incidere sulla qualità della vita e, nonostante il miglioramento delle

³³ www.demo.istat.it

condizioni di salute rilevato negli ultimi anni, tra gli anziani disabili in famiglia i cosiddetti “confinati” sono l’8,7% (967mila); i disabili nelle funzioni il 12,4% (1 milione 386mila); le persone anziane con difficoltà nel movimento sono circa il 9,4% (1 milione 51 mila). Eppure, il 32,3% delle famiglie italiane con almeno un disabile non ha assistenza sanitaria a casa ma ne avrebbe bisogno, soprattutto nel Mezzogiorno (dove tale incidenza arriva al 41,2%).

Il *rapporto di dipendenza*³⁴ è passato da quota 78 del 1997 a quota 73 del 2002 per arrivare a 71 nel 2005. Tuttavia, tale indicatore è rimasto stabile intorno a quota 78 dal 2002 nel Mezzogiorno.

Nel 2050, secondo i dati della Commissione europea (2006) il *tasso di dipendenza* degli anziani³⁵, nonostante sia previsto un forte aumento in tutti i paesi dell’UE, nel nostro Paese segnerà valori più pronunciati: è previsto il 62% contro il 28% del 2003. Tale indicatore rappresenta forse la maggiore leva per la crescita della spesa pensionistica pubblica dei prossimi decenni, anche e soprattutto se si considera il *tasso di dipendenza economico*³⁶ che, secondo le tendenze attuali, passerà dal 49% del 2003 al 93% nel 2050.

2.10 Previdenza e crescita economica

L’adeguatezza delle prestazioni e la sostenibilità finanziaria del sistema sono fortemente condizionate (oltre che dall’andamento della speranza di vita, dall’età di accesso alla pensione), dall’andamento dell’economia e dell’occupazione, dal livello di contribuzione maturata con il quale si accede alla pensione, dall’andamento e la struttura del mercato del lavoro: come espressamente previsto nella riforma Dini, le variabili di riferimento vanno perciò dal tasso di fertilità al saldo migratorio, dal tasso di attività ai tassi di disoccupazione e occupazione, dalla produttività al PIL. Tutti elementi endogeni rispetto all’operare dell’intervento pubblico e, pertanto, occorre prestare molta attenzione alle loro variazioni e alle politiche che possono influenzarle. L’**interdipendenza** delle variabili economiche e socio-demografiche, quindi, evidenzia la necessità di una prospettiva di analisi più ampia, senza alcuna contrapposizione tra sistema previdenziale (più in generale, stato sociale) e sistema economico-produttivo. In un contesto come quello attuale – in cui ad una globalizzazione dell’economia e dei mercati non corrisponde una globalizzazione dei diritti e delle tutele – i rapporti tra stato sociale e crescita economica sembrano assumere un tratto contraddittorio. Laddove sono cresciuti gli squilibri sociali a cospetto di un rafforzamento delle interpretazioni liberiste sul (non) intervento dello Stato, la spesa sociale disincentiverebbe, da un lato, l’offerta di lavoro, dall’altro, la propensione al risparmio. La contribuzione sociale, inoltre, aumenterebbe il costo del lavoro, riducendo la competitività delle imprese.

In realtà, molti contributi analitici e le verifiche econometriche più appropriate sui nessi tra politiche sociali, offerta di lavoro, risparmio e crescita mostrano che il credito di cui gode la tesi del *trade-off* è ingiustificato. Una vasta letteratura – con apporti storici, teorici ed empirici – evidenzia che lo sviluppo economico si è accompagnato alla crescente domanda di beni e servizi sociali la quale, non avendo incontrato un’offerta adeguata ed efficiente nel mercato, ha incentivato i sistemi di *welfare state*. D’altra parte, proprio le nuove esigenze poste ai

³⁴ Rapporto tra il numero dei beneficiari di prestazione pensionistica e la popolazione occupata, ossia il numero di pensionati ogni 100 persone occupate.

³⁵ *Old-age dependency ratio*: percentuale derivante dal rapporto tra numero di persone con età superiore ai 65 anni e numero di quelle in età compresa tra i 15 e i 64 anni.

³⁶ Percentuale derivante dal rapporto tra numero di persone con età superiore ai 65 anni “non attiva” e numero di “occupati” in età compresa tra i 15 e i 64 anni.

sistemi produttivi dalla globalizzazione e dall'accelerazione degli sviluppi tecnologici richiamano l'attenzione, in primo luogo, sull'accresciuto ruolo del capitale umano e sull'azione propulsiva dello stato sociale per sopperire alla tendenziale carenza di istruzione e formazione. In secondo luogo, le reti di sicurezza offerte dalle istituzioni del welfare favoriscono l'assunzione dei rischi che accompagnano gli investimenti innovativi, che sono sempre più necessari ai miglioramenti strutturali della competitività. La sicurezza contribuisce anche a migliorare la qualità della vita, ad ampliare i rapporti fiduciari e a liberare risorse altrimenti necessarie per far rispettare la legalità (Pizzuti 2007a).

L'analisi teorica sul *trade-off* tra *welfare state* e crescita economica, dunque, ha visto in questi anni il contributo di una nutrita serie di autori che si sono collocati sulle due sponde del dibattito³⁷: le posizioni più emblematiche e rappresentative sono quelle di Atkinson (1995; 1999), che tende a sottolineare gli effetti positivi del *welfare state* e le compatibilità con una crescita equilibrata, e Lindbeck (1995a,b; 1999), che invece mette in luce una serie di problemi, soprattutto di natura dinamica, e le conseguenti necessità di radicali riforme.

Se il legame tra spesa sociale e crescita dipende anche dalle circostanze sociali e produttive nelle quali le istituzioni del welfare operano e dunque dall'efficacia delle stesse, nei sistemi produttivi più sviluppati e, contemporaneamente tanto (forse troppo) sviluppati da non risultare più così aperti all'innovazione, il finanziamento dei sistemi di welfare può persino penalizzare le imprese. Una concorrenzialità fondata sulla riduzione dei costi, sul prezzo e non sulla qualità, spinge al taglio delle spese sociali, comprimendo tuttavia anche gli stimoli e le condizioni per il rinnovamento dell'intero sistema-paese. Perché se per stimolare la crescita risulta determinante l'adozione di idonee misure di politica industriale e, più in generale, di un'adeguata politica economica ed istituzionale, allora la spesa sociale non può che rappresentare un tassello fondamentale – probabilmente l'unico ancora oggi ineludibile – dell'intervento pubblico. può concorrere positivamente alla crescita. La spinta al ribasso delle condizioni sociali si traduce sempre ed inevitabilmente in un indebolimento strutturale del sistema economico-produttivo che, per questa via, perde la stessa capacità di finanziare i trasferimenti pensionistici.

³⁷ Per un approfondimento, Pizzuti 2006, pp. 25-66.

6. Lo stato dell'arte

3.1 Sostenibilità del sistema

Da oltre un quarto di secolo la questione previdenziale è al centro del dibattito di politica economica e sociale del Paese³⁸. Tuttavia, il tentativo di una rilettura del bilancio previdenziale, all'interno dell'intero bilancio pubblico italiano, pur introducendo criteri di contabilità inter-generazionale (con una specifica attenzione all'impatto economico in termini di costi sostenuti e benefici conseguiti), non risolve il problema che i costi vengono misurati in termini statici e soprattutto chiusi: *statici*, nel senso che non possono incorporare gli impatti dinamici di lungo periodo e gli effetti sulle condizioni prospettiche di crescita e di occupazione del sistema economico; , perché sono riferiti all'esame degli effetti sulla generazione attuale mentre al contrario uno stato moderno dovrebbe godere di un welfare ed un *workfare* dinamico ed aperto, dovendo valutare gli impatti di medio-lungo periodo dei provvedimenti sui percorsi di espansione del sistema economico (Mediobanca 2000).

Gli economisti e gli studiosi dei sistemi di welfare si sono negli ultimi anni interrogati sulla sostenibilità del modello attuale di spesa sociale e di *welfare state*. Questione delicata e complessa è naturalmente la definizione del **concetto di sostenibilità**: in genere si definisce sostenibile una politica fiscale – un dato debito pubblico e di conseguenza un certo valore del disavanzo – quando essa presenta un rapporto stabile rispetto al PIL per un numero elevato di anni³⁹.

Il rilievo della questione previdenziale dipende, dunque, in gran parte dalle dimensioni assunte dalla spesa per pensioni: secondo i dati ISTAT-INPS, nel 2005 la spesa previdenziale è aumentata del 3,3% rispetto all'anno precedente, spostando l'**incidenza sul PIL** dal 14,97% al 15,61%. L'andamento di tale rapporto, ampiamente utilizzato anche nelle sedi di confronto tra paesi dell'Unione europea, è frutto dell'interazione tra la dinamica delle variabili che concorrono a determinare l'ammontare della spesa (incremento dello stock di pensioni, effetto "rinnovo" tra pensioni di nuova decorrenza e pensioni che cessano sul valore della pensione media), la crescita reale e nominale del PIL e il quadro normativo istituzionale che, a partire dal 1992, ha attraversato un lungo processo di riforme (NVSP 2006)⁴⁰.

L'esame del rapporto spesa previdenziale/PIL mette in luce come l'arco di tempo compreso tra il 1990 e il 2005⁴¹ si possa dividere in tre fasi (grafico in figura n. 2).

Nella prima fase, compreso tra l'anno iniziale e il 1997, il peso della spesa pensionistica sul PIL è aumentato in misura piuttosto sensibile (da 11,2% a 13,7%) e ad un ritmo pressoché costante, fatto salvo un momentaneo rallentamento nel 1995 dovuto a fattori contingenti come l'adozione del blocco temporaneo al pensionamento di anzianità⁴².

³⁸ Vedi G. Morcaldo 1977.

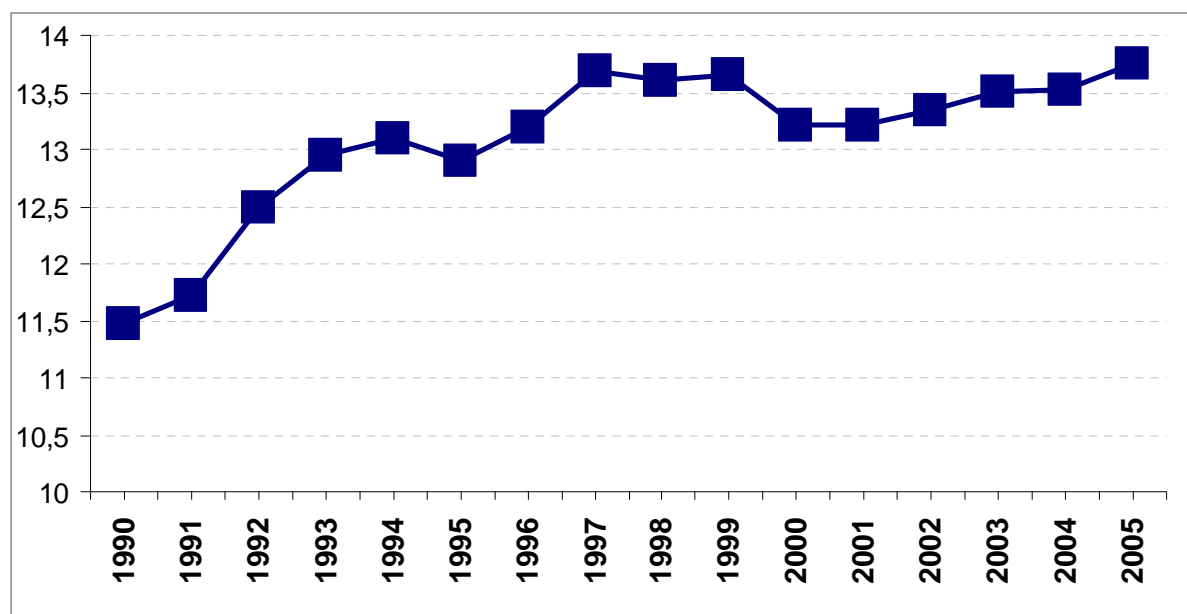
³⁹ G. Amato – M. Marè, *op. cit.*, p. 51.

⁴⁰ Cfr. NVSP 2006.

⁴¹ La spesa pensionistica qui descritta fa riferimento alla somma degli importi pensionistici in pagamento al 31/12 di ciascun anno. Il valore è espresso su base annua (importo di dicembre moltiplicato per 13) ed è al netto degli assegni familiari. Si è scelto inoltre di utilizzare il 1990 come anno di partenza della serie per due motivi: i) l'omogeneità dei dati per la ricostruzione della serie dal punto di vista statistico; ii) il cambiamento di passo generato dalle riforme degli anni Novanta (come sopra descritto).

⁴² Vedi art. 13, comma 1 della Legge 23 dicembre 1994 n. 724 (legge Finanziaria 1995).

figura n. 2 – Spesa pensionistica in rapporto al PIL
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

Nella fase successiva, che si estende fino al 2001, la spesa pensionistica rispetto al PIL è invece rimasta sostanzialmente stabile, con una leggera tendenza alla riduzione riscontrabile nel valore percentuale (13,2%) registrato a fine periodo. Diverse sono le ragioni, già richiamate nel precedente rapporto del NVSP (2002), che hanno concorso a determinare questo andamento stabile. Per citare solo le più importanti, vanno ricordati:

- l'eliminazione dell'adeguamento reale delle pensioni e l'adozione di un nuovo metodo di indicizzazione legato ai soli prezzi e decrescente all'aumentare dell'importo della pensione;
- l'estendersi degli effetti della legge di riforma sulle pensioni di invalidità (L. 222/84) con la conseguente riduzione dello stock dei trattamenti in essere;
- la fissazione e il progressivo innalzamento dei requisiti minimi di età e di durata contributiva per accedere alle pensioni di anzianità e di vecchiaia, sia per i lavoratori privati che pubblici;
- un primo effetto del nuovo calcolo contributivo, anche se esso riguarda una platea di beneficiari ancora numericamente limitata.

Sebbene per la gradualità dell'entrata in vigore il nuovo sistema di calcolo delle pensioni introdotto nel 1995 abbia avuto finora effetti limitati, i molteplici strumenti di regolazione che hanno caratterizzato l'azione di riforma hanno comunque riportato un notevole effetto sulla dinamica del rapporto tra spesa per pensioni e PIL.

Nella terza e ultima fase, che parte dal 2002, tale incidenza ha ripreso nuovamente a salire, anche se con incrementi medi annui assai più contenuti rispetto a quelli del primo periodo (0,13 punti percentuali di media annuale contro lo 0,31% del periodo 1990-1997). Questa ripresa è dovuta in parte minore alle conseguenze del provvedimento relativo alla maggiorazione degli importi minimi di pensione introdotta con la legge finanziaria 2002 (L.448/2001) e, in misura molto più consistente, al forte rallentamento registrato dai tassi di variazione del PIL nell'ultimo quadriennio (NVSP 2006).

Secondo il concetto di sostenibilità (sopra definito) basato sulla stabilità negli anni del rapporto dell'incidenza della spesa sul PIL, allora, approfondire l'esame dei principali indicatori del sistema pensionistico obbligatorio significa confrontare le *uscite* e le *entrate* registrate nell'anno 2005 e nel 1990.

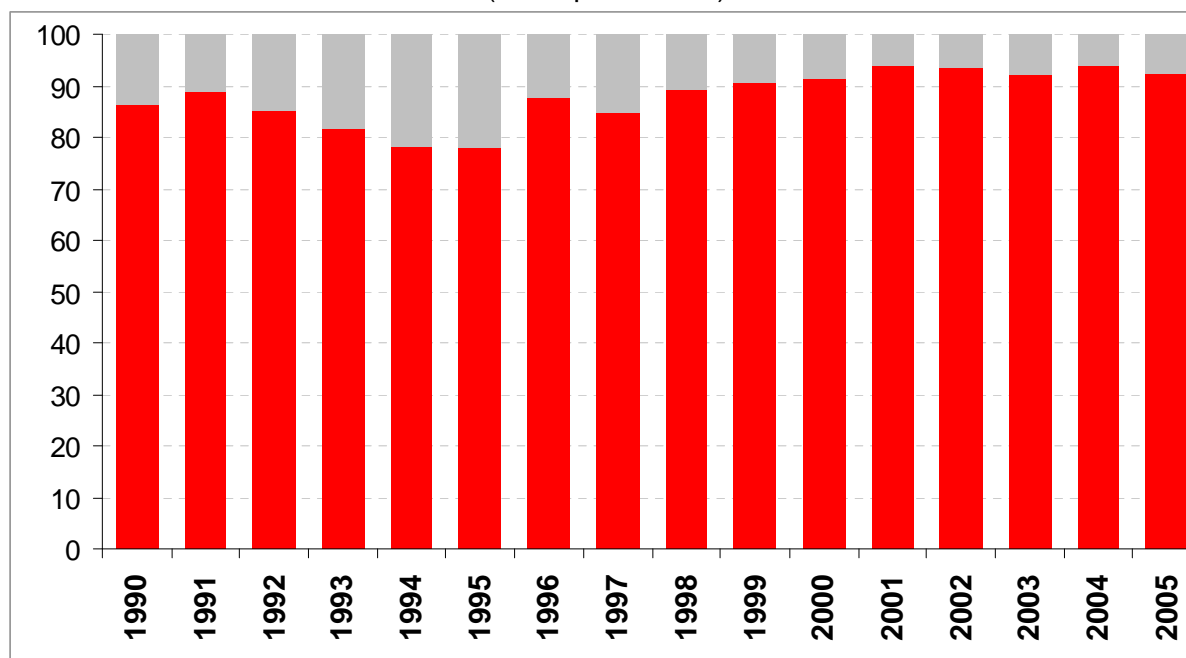
Le *uscite*⁴³:

- se nel 1990 il **numero di pensioni** del sistema pensionistico obbligatorio risultava pari a circa 15.223mila, l'ultima osservazione (2005) ne conta 18.084mila;
- la **spesa al netto dei trasferimenti** (a carico dello Stato o di altre gestioni)⁴⁴ ammontava a 66.252 milioni di euro contro i 164.720 milioni attuali;

Sotto la voce *entrate*:

- il **numero di contribuenti** del sistema pensionistico obbligatorio passa dai 21.206mila del 1995 ai 25.661mila del 2005;
- i **contributi e i trasferimenti** (a carico dello Stato o di altre gestioni)⁴⁵ ammontavano a circa 57.190 milioni di euro nel 1990 ed ora arrivano a quota 160.672 milioni.

figura n. 3 – Incidenza delle entrate contributive sulla spesa pensionistica (=100)
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

⁴³ Statistiche raccolte dal Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale.

⁴⁴ Prevalentemente la quota parte della somma delle rate di pensione erogate nell'anno di cui lo Stato si è assunto direttamente o indirettamente l'onere del finanziamento. La componente più rilevante è costituita dal finanziamento della GIAS (Gestione per gli Interventi Assistenziali) che è indirizzato quasi esclusivamente al FPLD e alle tre gestioni dei lavoratori autonomi presso l'INPS. Una componente di modesta entità ma che interessa la generalità dei fondi, casse e gestioni è costituita dal finanziamento delle maggiorazioni pensionistiche a favore degli "ex combattenti".

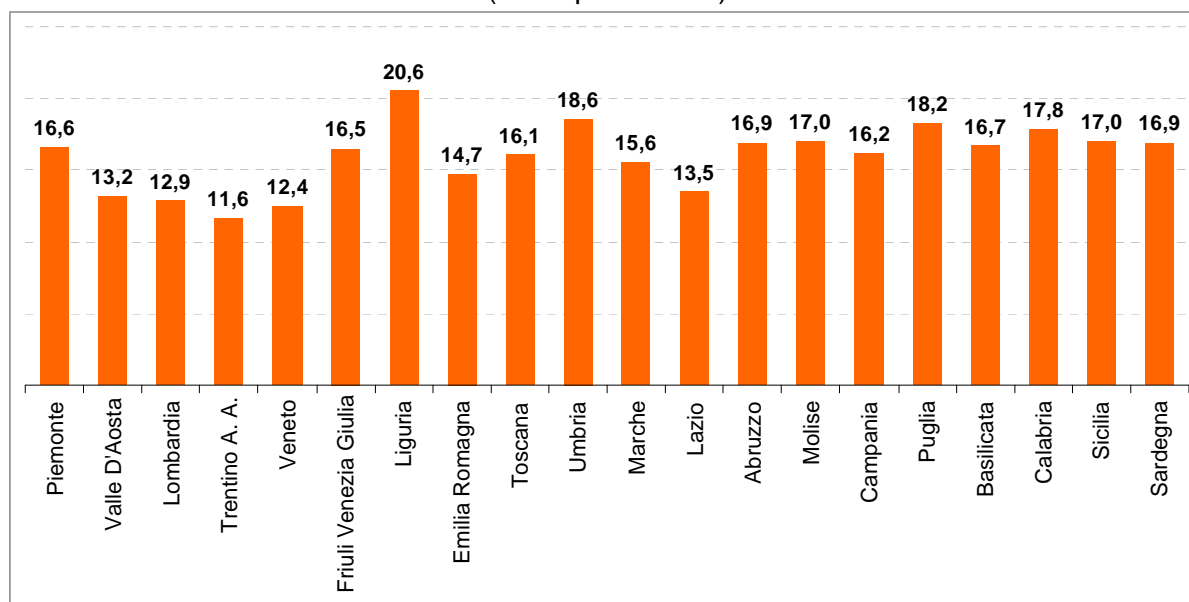
⁴⁵ Sottocontribuzioni, fiscalizzazione degli oneri sociali, etc.

Confrontando l'entità delle entrate contributive delle gestioni previdenziali (compreso l'ammontare dei contributi figurativi trasferiti dalle Regioni, da altri enti e da altre gestioni, tra cui GIAS e GPT) con la spesa per prestazioni pensionistiche del periodo 1990-2005 (figura n. 3), appare una dinamica fluttuante: se nel 1995 si raggiunge il valore del rapporto più basso (77,7%), dal 2000 si supera il 90% fino ad arrivare al 94% del 2004. Certamente, tale indicatore riflette l'andamento della spesa previdenziale (sopra descritto) e il legame con la crescita del PIL e dell'occupazione, ma sottolinea anche gli effetti della rigidità – naturalmente in termini di uscita dal lavoro – del sistema negli ultimi anni. Effetti che, da un lato, portano ad un maggior equilibrio tra entrate e uscite, e dall'altro, alla necessità di porre “a regime” la riforma Dini.

Un ulteriore spunto di analisi della sostenibilità proviene dalla valutazione dei bilanci degli enti previdenziali (vedi il capitolo *Le pensioni in Europa: materiale per confronti internazionali*). Se consideriamo la differenza tra la spesa per le IVS e l'insieme delle entrate (contributi ordinari, volontari, residui, altre contribuzioni e trasferimenti, dai quali è escluso l'apporto dello Stato) il saldo 2005 risulta pari a circa 50.554 milioni di euro. Se però all'ammontare della spesa IVS viene sottratta la quota – contabilmente inclusa nella voce – delle erogazioni GIAS (nel 2005 pari a circa 30.100 milioni di euro), il saldo tra la spesa netta e il totale delle entrate si riduce a 20.454 milioni. La stessa operazione svolta nel 1990 evidenzia un saldo netto di 10.351 milioni.

Ciò che emerge da questo esercizio statistico è la quota erogata dall'INPS a carattere assistenziale, pur non avendo un corrispettivo contributivo, grava sulla fiscalità generale, e se sottratta porta l'incidenza sul PIL del saldo negativo da 3,6 punti a 1,44. L'incidenza di tale saldo nel 1990 era pari all'1,5%. Da questo punto di vista il criterio di sostenibilità appare soddisfatto.

figura n. 4 – Spesa pensionistica regionale in rapporto al PIL - 2005
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

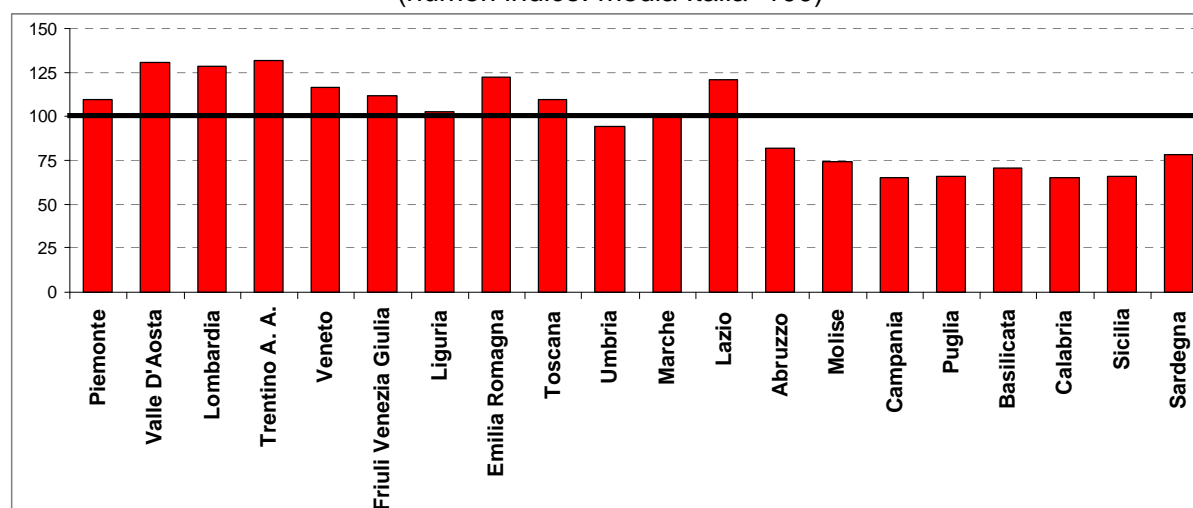
Dal punto di vista territoriale (grafico in figura n. 4), nel 2005, la maggiore incidenza della spesa pensionistica sul PIL viene registrata in Liguria, seguita da Umbria, Puglia e Calabria. La minore spesa relativa si conta nelle due province autonome del Trentino A.A., a cui seguono il Veneto, la Valle D'Aosta e la Lombardia (nonostante questa detenga la più alta quota di prestazioni in Italia), come descritto in figura n. 5. Tali valori, ovviamente, sono il risultato della differente distribuzione della popolazione, del PIL, dell'occupazione e degli altri aggregati socio-economici. Tuttavia, le economie regionali, proprio perché influiscono sull'ammontare della spesa previdenziale territoriale, richiedono un'analisi delle prestazioni in termini assoluti (paragrafo successivo).

figura n. 5 – Numero di residenti, PIL regionale e per residente, spesa previdenziale
(valori assoluti)

2005	<i>residenti</i>	<i>PIL/residenti</i> in euro	<i>PIL (nominale)</i> in euro	<i>Spesa previdenziale</i> in euro
Piemonte	4.330.172	26.521	114.993.227	19.053.000
Valle D'Aosta	122.868	31.758	3.918.871	518.000
Lombardia	9.393.092	31.154	293.905.771	37.941.000
Trentino A. A.	974.613	31.875	29.707.492	3.457.000
Veneto	4.699.950	28.287	133.487.997	16.556.000
Friuli Venezia Giulia	1.204.718	27.136	32.739.181	5.398.000
Liguria	1.592.309	24.927	39.913.530	8.209.000
Emilia Romagna	4.151.369	29.723	123.928.334	18.261.000
Toscana	3.598.269	26.512	95.682.793	15.382.000
Umbria	858.938	22.893	19.765.716	3.670.000
Marche	1.518.780	24.278	36.994.073	5.766.000
Lazio	5.269.972	29.365	155.264.685	20.885.000
Abruzzo	1.299.272	19.942	25.970.820	4.402.000
Molise	321.953	17.995	5.783.469	981.000
Campania	5.788.986	15.753	91.210.995	14.737.000
Puglia	4.068.167	15.971	64.998.728	11.835.000
Basilicata	596.546	17.031	10.138.771	1.695.000
Calabria	2.009.268	15.755	31.616.739	5.638.000
Sicilia	5.013.081	16.023	80.358.112	13.677.000
Sardegna	1.650.052	19.010	31.421.323	5.302.000
TOTALE	58.462.375	24.281	1.421.800.629	213.363.000

Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

figura n. 6 – PIL regionale per residente
(numeri indice: media Italia=100)



Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

A tal proposito appare comunque interessante il confronto tra i PIL di ciascuna regione e, ancor di più, il PIL per abitante (figure n. 6 e n. 7). Indicatore, quest'ultimo, peraltro, più preciso per la modifica dei coefficienti di trasformazione e dunque per la stessa applicazione della riforma Dini. L'elevata quota di pensioni erogate ad un'età molto inferiore all'età pensionabile (costituita dai trattamenti di anzianità, dai prepensionamenti, dalle pensioni – soprattutto nel settore pubblico – liquidate con requisiti di anzianità ridotti). Queste pensioni pesano per il 20,3% del totale della spesa per pensioni, equivalente a circa 2,2 punti percentuali del PIL.

Suddividendo l'incidenza della spesa per tipologia, si evidenzia una forte presenza delle pensioni IVS (mediamente il 90,3% della spesa) rispetto alle indennitarie (2,0%) e le assistenziali (7,7%) in tutta Italia. La distribuzione delle pensioni IVS, tuttavia, si mostra più accentuata nel Mezzogiorno a fronte dell'incidenza maggiore delle pensioni di assistenza.

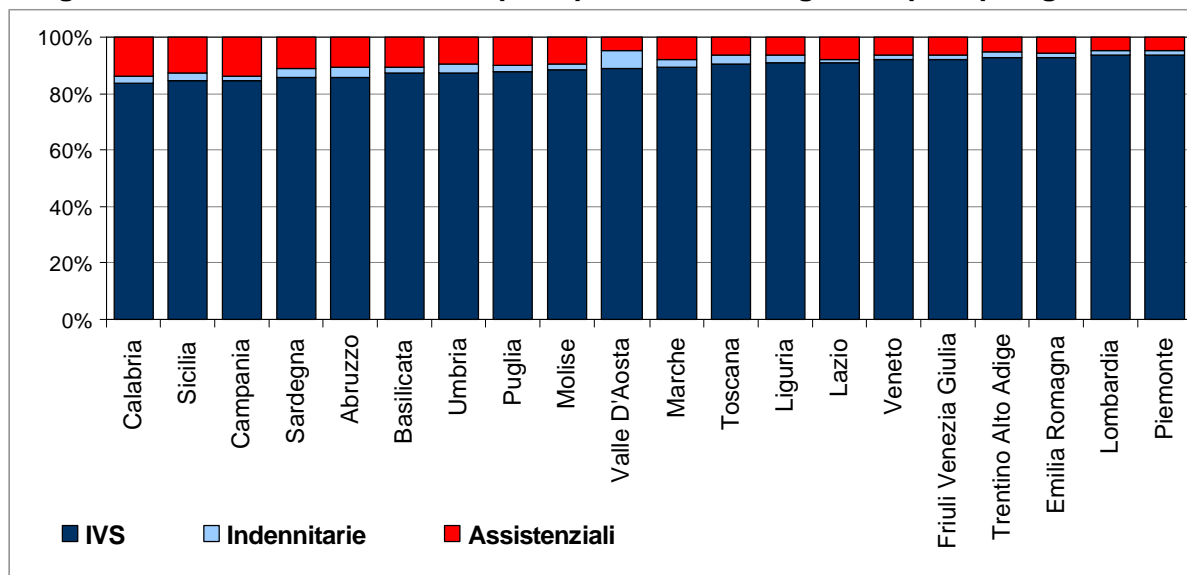
figura n. 7 – Spesa pensionistica regionale in rapporto al PIL per tipologia - 2005
(valori percentuali)

	IVS	Indennitarie	Assistenziali
Piemonte	15,7	0,2	0,8
Valle D'Aosta	11,7	0,9	0,6
Lombardia	12,0	0,2	0,6
Trentino Alto Adige	10,8	0,3	0,6
Veneto	11,6	0,2	0,8
Friuli Venezia Giulia	15,4	0,3	1,0
Liguria	18,9	0,6	1,3
Emilia Romagna	13,9	0,3	0,9
Toscana	14,7	0,5	1,1
Umbria	16,3	0,6	1,8
Marche	14,0	0,4	1,2
Lazio	12,3	0,2	1,1
Abruzzo	14,8	0,6	1,9
Molise	15,3	0,4	1,6
Campania	13,9	0,3	2,3
Puglia	16,0	0,4	1,9
Basilicata	14,7	0,4	1,8
Calabria	15,0	0,4	2,5
Sicilia	14,4	0,4	2,2
Sardegna	14,2	0,5	1,9
Italia	13,6	0,3	1,2

Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

Le regioni con la massima incidenza della spesa pensionistica di IVS sul PIL sono la Liguria, l'Umbria, la Puglia e il Piemonte. Ma se si pone l'attenzione sulla distribuzione della spesa previdenziale regionale fra le tipologie di pensione (grafico in figura n. 8), solo il Piemonte, assieme alla Lombardia, rimarca il peso della spesa per IVS (entrambe le regioni sono al 93,7% della spesa per IVS sul totale regionale). Calabria, Sicilia, Campania e Sardegna sono le regioni con minor quota della spesa per IVS e con la maggior quota e la maggiore incidenza sul PIL della spesa per pensioni assistenziali.

figura n. 8 – Distribuzione della spesa pensionistica regionale per tipologia - 2005

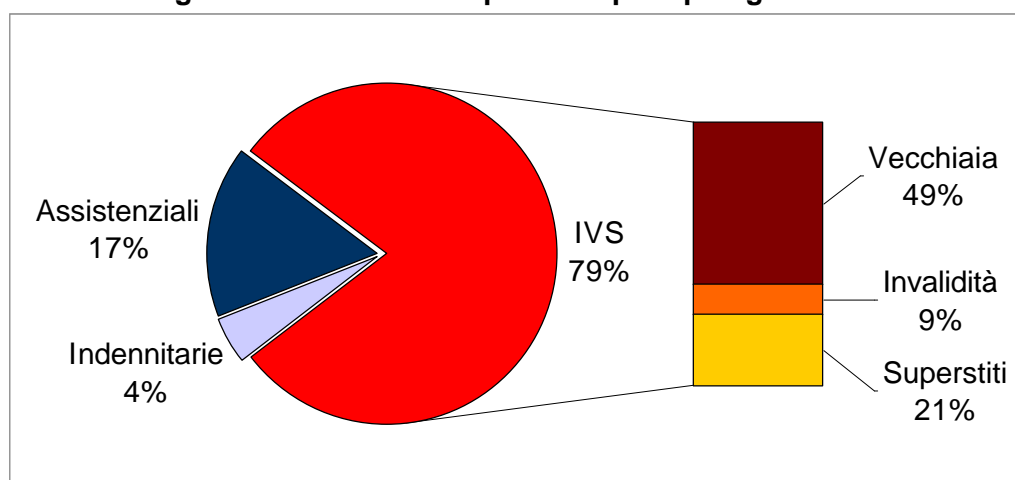


Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

3.2 Le prestazioni pensionistiche

All'aumento dell'incidenza della spesa previdenziale sul PIL – descritto in precedenza – corrisponde una crescita anche del numero delle pensioni: al 31 dicembre 2005, il numero di trattamenti pensionistici in pagamento è aumentato di 0,5 punti (23,3 milioni), per un importo complessivo annuo di 214.881 milioni di euro.

figura n. 9 – Numero di pensioni per tipologia – 2005



Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

Di questo, oltre il 90% riguarda le pensioni IVS e, in particolare, il 68,2% quelle di vecchiaia. Dividendo il numero di pensioni erogate per tipologia (figura n. 9), si riscontra infatti una netta preponderanza delle pensioni IVS (79%), di cui la gran parte di vecchiaia o anzianità (49% del totale).

L'importo medio annuo risulta di poco più di 9 mila euro, con un massimo per le pensioni di vecchiaia (quasi 12 mila euro) e un minimo per le pensioni di guerra (meno di 4 mila euro).

Come accennato in precedenza, la quota maggiore dell'importo pensionistico complessivo viene corrisposto per le pensioni IVS, che includono le prestazioni erogate dal regime di base obbligatorio e dai regimi sostitutivi, nonché quelle erogate dai fondi integrativi della previdenza di base. Le pensioni di tipo IVS sono 18,4 milioni, con una spesa complessiva di 194 miliardi di euro e un importo medio annuo di quasi 11mila euro. Le pensioni di vecchiaia o anzianità comportano una spesa pari a circa 147 miliardi di euro e un importo medio annuo di quasi 13 mila euro. Il 21,1% di pensioni ai superstiti e l'8,9% di assegni ordinari di invalidità o a pensioni di inabilità assorbono rispettivamente il 15,6% e il 6,4% della spesa destinata al complesso delle pensioni IVS.

figura n. 10 - Pensioni e relativo importo annuo, complessivo e medio, per tipologia – 2005
(importo complessivo in milioni di euro, importo medio in euro)

	Numero	Importo annuo	
		Complessivo	Medio
Indennitarie	1.032.827	4.268	4.132,00
IVS	18.382.820	194.071	10.557,18
Vecchiaia	11.399.513	146.639	12.863,61
Invalidità	2.077.259	13.830	6.657,71
Superstiti	4.906.048	33.602	6.849,10
Assistenziali	3.841.833	16.542	4.305,87
Pensioni e assegni sociali	769.784	3.415	4.436,06
Invalidità civile	2.668.540	11.565	4.333,94
Guerra	403.509	1.562	3.871,83

Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

Le pensioni assistenziali rappresentano la seconda tipologia di prestazioni pensionistiche in termini di spesa erogata. La spesa erogata nel 2005 è pari a 16,5 miliardi di euro (7,7% del totale) e riguarda 3,8 milioni di prestazioni, con un importo medio annuo di poco superiore ai 4mila euro. La quota più elevata rispetto al totale delle pensioni erogate, in termini sia di numero sia di spesa (rispettivamente, 11,5 per cento e 5,4 per cento), si registra per le pensioni di invalidità civile e le associate indennità di accompagnamento.

Infine, per le pensioni indennitarie vengono erogati 4,3 miliardi di euro di spesa complessiva (2,0 per cento), ripartita tra un milione di trattamenti di importo medio di poco superiore ai 4 mila euro.

Dal punto di vista territoriale, l'analisi delle pensioni e dei relativi importi rivela sensibili differenze tra la quota percentuale del numero di prestazioni e la quota della correlata spesa pensionistica.

Dai dati in tabella (figura 11) elaborati nella grafico in figura n. 12, si evince che nelle regioni settentrionali si concentra la maggior parte delle prestazioni previdenziali (48,3%) e della spesa erogata (51,3 per cento); nelle regioni meridionali le pensioni erogate sono pari al 31,2% del totale nazionale, a fronte di una spesa che raggiunge il 27,3% del valore complessivo; le regioni centrali, infine, detengono quote inferiori, pari al 20,5% in termini di numero di trattamenti e al 21,4% in termini di spesa erogata.

figura n. 11 - Pensioni e relativo importo annuo complessivo, per regione e per tipologia* - 2005
(importo complessivo in milioni di euro)

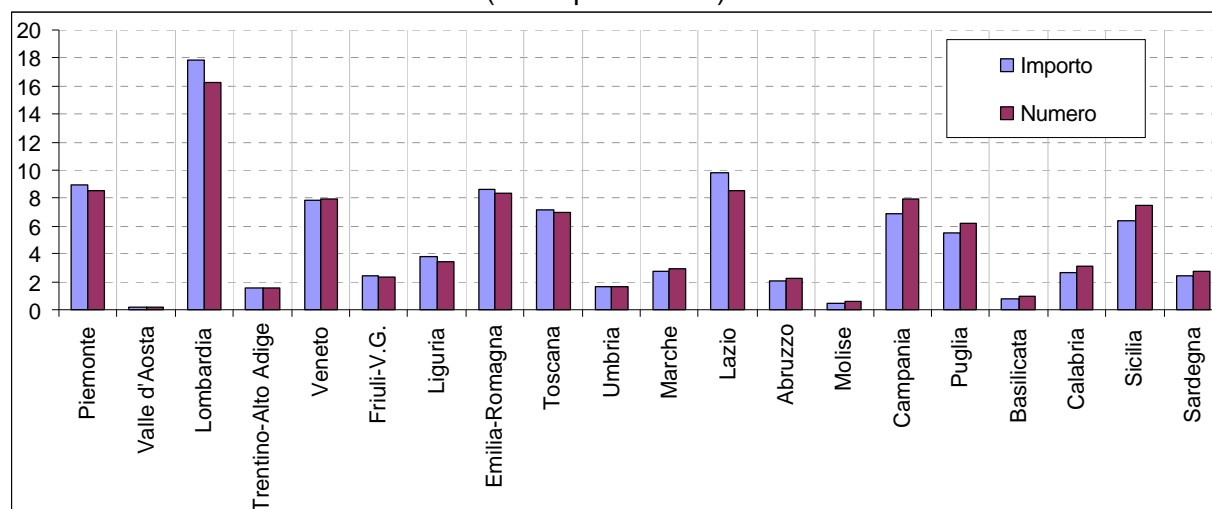
	Importo				Numero			
	IVS	Inden.	Assist.	Totale	IVS	Inden.	Assist.	Totale
Piemonte	17.849	283	921	19.053	1.607.766	66.870	210.044	1.884.680
Valle d'Aosta	460	34	25	518	44.952	4.690	5.537	55.179
Lombardia	35.534	504	1.903	37.941	3.066.036	123.118	433.728	3.622.882
Trentino-Alto Adige	3.192	82	183	3.457	304.039	18.218	45.528	367.785
Veneto	15.225	308	1.023	16.556	1.444.346	77.881	235.378	1.757.605
Friuli-V.G.	4.968	97	333	5.398	448.533	24.819	75.543	548.895
Liguria	7.463	240	506	8.209	638.432	45.516	114.468	798.416
Emilia-Romagna	16.886	339	1.036	18.261	1.602.457	92.095	234.496	1.929.048
Toscana	13.918	461	1.003	15.382	1.282.141	106.464	228.648	1.617.253
Umbria	3.202	117	351	3.670	316.875	34.470	80.391	431.736
Marche	5.149	161	456	5.766	548.102	48.052	106.976	703.130
Lazio	19.018	240	1.627	20.885	1.474.443	59.860	374.002	1.908.305
Abruzzo	3.769	159	475	4.402	408.422	34.885	111.754	555.061
Molise	864	24	92	981	105.275	6.956	22.854	135.085
Campania	12.445	242	2.050	14.737	1.235.308	65.621	478.903	1.779.832
Puglia	10.371	256	1.208	11.835	1.018.023	66.874	287.626	1.372.523
Basilicata	1.478	37	180	1.695	175.382	9.732	42.949	228.063
Calabria	4.723	132	783	5.638	525.226	30.828	181.206	737.260
Sicilia	11.542	356	1.779	13.677	1.165.264	77.302	424.827	1.667.393
Sardegna	4.532	174	595	5.302	437.261	33.482	142.339	613.082
Italia	192.587	4.247	16.529	213.363	17.848.283	1.027.733	3.837.197	22.713.213

(*) Sono escluse le pensioni erogate all'estero e le non ripartibili.

Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

La distribuzione territoriale della spesa è influenzata soprattutto dal tipo di attività economica esercitata dai titolari delle pensioni al momento del pensionamento, mentre la distribuzione del numero delle prestazioni è determinata principalmente dall'ammontare della popolazione e dalla sua struttura per età nelle diverse direttrici geografiche (ISTAT 2006).

figura n. 12 – Distribuzione delle pensioni e del relativo importo annuo per regione* – 2005
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS. (*) Sono escluse le pensioni erogate all'estero e le non ripartibili.

La Lombardia si conferma, infatti, la regione con la quota maggiore di pensioni e di spesa (rispettivamente 17,8% e 16,3% del totale Italia), seguita dal Lazio, dal Piemonte e dall'Emilia Romagna. Le regioni del Mezzogiorno (prima tra tutte la Sicilia) si contraddistinguono, dunque, per una quota di pensioni superiore rispetto alla quota della spesa, anche per l'incidenza delle prestazioni assistenziali e per il più basso livello dei redditi da lavoro.

A questo punto, l'esame dei trattamenti pensionistici richiede un ulteriore giro del microscopio per focalizzare l'analisi sulle istituzioni erogatrici, le gestioni e i comparti; procedendo attraverso il confronto dei livelli raggiunti nel 2005 con quelli del 2002⁴⁶.

La quasi totalità delle pensioni viene erogata da istituzioni pubbliche (figura n. 13), con 23,1 milioni di prestazioni ed un importo complessivo annuo pari a 212.545 milioni di euro.

figura n. 13 - Pensioni e relativo importo annuo, complessivo e medio, per tipo di istituzione erogatrice e tipologia di pensione

	2002			2005		
	Numero	Importo annuo		Numero	Importo annuo	
		Complessivo	Medio		Complessivo	Medio
Ist. privata	444.242	4.869	10.960	168.845	2.336	13.833
IVS	444.242	4.869	10.960	168.845	2.336	13.833
Indennitarie	-	-	-	-	-	-
Assistenziali	-	-	-	-	-	-
Ist. pubblica	22.206.072	184.426	8.305	23.088.635	212.545	9.206
IVS	17.637.183	166.397	9.434	18.213.975	191.735	10.527
Indennitarie	1.155.328	4.262	3.689	1.032.827	4.268	4.132
Assistenziali	3.413.561	13.767	4.033	3.841.833	16.542	4.306
Totale	22.650.314	189.295	8.357	23.257.480	214.881	9.239
IVS	18.081.425	171.266	9.472	18.382.820	194.071	10.557
Indennitarie	1.155.328	4.262	3.689	1.032.827	4.268	4.132
Assistenziali	3.413.561	13.767	4.033	3.841.833	16.542	4.306

Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

Nel 2005, delle prestazioni di tipo IVS, 18,2 milioni sono erogate da istituzioni pubbliche, per una spesa pari a 191.735 milioni di euro ed un importo medio annuo di 10.527 euro, e 168,8mila da istituzioni private, per una spesa di 2.336 milioni di euro ed un importo medio annuo di 13.833 euro. Come illustrato in precedenza, le pensioni assistenziali, interamente corrisposte da istituzioni pubbliche, rappresentano la seconda tipologia di prestazioni pensionistiche in termini di spesa erogata; seguono le indennitarie, anch'esse erogate solamente da istituzione pubblica.

Nel 2002, le pensioni di tipo IVS erano circa 18 milioni (1,7% in meno rispetto al 2005), con una spesa complessiva di circa 171 miliardi di euro ed un importo medio annuo di 9.472 euro. L'incidenza della componente privata nel numero di prestazioni erogate è decisamente diminuita: dal 2,0% (2,5% per le IVS) del 2002 al 0,7% (0,9% per le IVS) nel 2005. Lo stesso

⁴⁶ Si è scelto il 2002 come riferimento storico per l'omogeneità dei dati a questo livello di analisi, anche se i dati disaggregati per tipo di istituzione (riferiti al 2005) differiscono da quelli pubblicati nelle "Statistica in breve" diffuse prima del 2006 (riferiti agli anni precedenti il 2005), poiché sono stati elaborati secondo una diversa classificazione che risponde maggiormente ai criteri dettati dal SEC95. Inoltre, la scelta è stata effettuata per riprendere il ragionamento dall'effettivo confine tra il processo di riforma avviato all'inizio degli anni Novanta ed il nuovo approccio definito dalla XIV Legislatura.

vale per la spesa. In tre anni, il numero delle pensioni IVS erogate dallo Stato è aumentato del 3,3%, incrementando la spesa del 15,2% (13,3% considerando anche le istituzioni private) e l'importo medio dell'11,6% (11,5% considerando anche le istituzioni private). Le prestazioni indennitarie sono diminuite del 10,6% a fronte di un aumento dell'importo medio del 12%. Le prestazioni assistenziali, invece, sono aumentate del 12,5%, portando la spesa ad un livello del 20,2% più alto, per una corrispettiva variazione dell'importo medio solamente del 6,8%.

figura n. 14 – Pensioni e relativo importo annuo, complessivo e medio, per comparto e tipologia di pensione

	2002			2005		
	Numero	Importo annuo		Numero	Importo annuo	
		Complessivo	Medio		Complessivo	Medio
Comparto privato	16.885.942	136.623	8.091	16.875.341	152.484	9.036
IVS	15.746.294	132.435	8.411	15.857.035	148.291	9.352
Indennitarie	1.139.648	4.188	3.674	1.018.306	4.193	4.117
Comparto pubblico	2.350.811	38.906	16.550	2.540.306	45.855	18.051
IVS	2.335.131	38.831	16.629	2.525.785	45.780	18.125
Indennitarie	15.680	75	4.756	14.521	76	5.205
Totale comparti	19.236.753	175.528	9.125	19.415.647	198.339	10.215
IVS	18.081.425	171.266	9.472	18.382.820	194.071	10.557
Indennitarie	1.155.328	4.262	3.689	1.032.827	4.268	4.132
Assistenziali	3.413.561	13.767	4.033	3.841.833	16.542	4.306
TOTALE	22.650.314	189.295	8.357	23.257.480	214.881	9.239

Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

L'analisi per comparto separa le prestazioni pensionistiche erogate ad ex addetti di istituzioni pubbliche da quelle a favore di ex addetti di imprese e istituzioni private: nel 2005, la maggior parte delle pensioni viene erogato nel settore privato (figura n. 14), per circa 16,9 milioni di prestazioni di invalidità, vecchiaia e superstiti (IVS), con una sostanziale stabilità delle erogazioni rispetto a tre anni prima; a fronte di un ammontare di circa 2,5 milioni di trattamenti nel comparto pubblico, risultato di un aumento della spesa media annua intorno al 6% dal 2002. Nel comparto pubblico, infatti, il numero dei trattamenti in essere al 31 dicembre 2005 registra un incremento rispetto al 2002 pari all'8,1%, contro la flessione del numero di prestazioni del comparto privato (-0,1%).

Gli importi medi annui delle prestazioni erogate nel comparto pubblico sono circa il doppio di quelli delle pensioni erogate nel comparto privato (rispettivamente pari a 18.051 e a 9.036 euro).

Tra le nuove pensioni complessivamente accolte e liquidate nel 2005, le pensioni ai lavoratori dipendenti hanno subito un decremento del 9%, pari a circa 38.600 pensioni in meno rispetto a quelle liquidate nell'anno precedente. Il calo è dovuto anche alla possibilità di usufruire del *bonus* per il posticipo del pensionamento⁴⁷.

⁴⁷ La legge di riforma del sistema previdenziale (legge 243 del 2004) ha introdotto un beneficio per i lavoratori dipendenti del sistema privato che hanno maturato o matureranno entro il 2007 il diritto alla pensione di anzianità, ma decidono di restare a lavoro, rinunciando all'accredito dei contributi e ottenendo un aumento esentasse in busta paga, pari alla contribuzione previdenziale, che è il 32,7% lordo dello stipendio per la maggior parte dei lavoratori.

figura n. 15 – Movimento del numero delle pensioni per gestione – 2005

<i>GESTIONI E FONDI</i>	<i>liquidate nell'anno</i>	<i>eliminate nell'anno</i>	<i>vigenti al 31/12/2005</i>
LAVORATORI DIPENDENTI	388.353	499.869	10.474.951
Fondo pensioni lavoratori dipendenti	361.002	480.225	9.717.824
F.P.L.D. - ex Fondo trasporti	3.564	3.505	118.396
F.P.L.D. - ex Fondo telefonici	3.080	311	63.414
F.P.L.D. - ex Fondo elettrici	2.940	2.712	101.694
F.P.L.D. - ex Inpdai	6.818	3.423	103.895
Gestione enti creditizi	1.423	375	37.919
Fondo ex dazieri	364	316	10.074
Fondo volo	393	111	5.317
Gestione minatori	346	597	8.207
Fondo gas	241	292	5.711
Fondo esattoriali	212	259	8.520
Gestione enti disciolti	400	263	14.180
Fondo pensioni enti porti Genova e Trieste	81	192	4.288
Fondo spedizionieri doganali	212	106	2.444
Fondo Ferrovie dello Stato	5.993	6.726	245.413
Fondo trattamenti previdenziali vari	0	4	80
Trattamenti integrativi personale Inps	1284	452	27.575
LAVORATORI AUTONOMI	258.890	125.833	3.681.283
Coltivatori diretti, coloni e mezzadri	65.829	26.533	1.047.114
Artigiani	104.298	51.076	1.407.200
Esercenti attività commerciali	88.763	48.224	1.226.200
FONDO CLERO	920	582	14.279
GESTIONE PARASUBORDINATI	27.266	991	78.246
ASSICURAZIONI FACOLTATIVE	200	1.455	14.549
Fondo previdenza iscrizioni collettive	0	25	937
Gestione lavori di cura non retribuiti	100	113	1.784
Assicurazione facoltativa invalidità e vecchiaia	100	1.317	11.828
GESTIONE INTERVENTI STATO	79.262	169.413	1.683.399
* Assegni sociali	152	45.194	296.404
* Pensioni invalidi civili ultra 65enni (1)	65.788	20.713	493.619
Assegni vitalizi	34	722	11.474
Pensioni CDCM ante 1989	13.288	102.436	878.070
Pensioni ostetriche-ex Enpao	0	348	3.832
GESTIONE INVALIDI CIVILI (2)	410.373	315.171	2.081.892
COMPLESSO	1.165.264	1.113.314	18.028.599

(3) Trasformate in assegni sociali. (4) Comprende anche le indennità (di accompagnamento, di comunicazione, etc.).

Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

In particolare, si registra un aumento delle pensioni erogate agli autonomi e in forte crescita anche quelle della Gestione Parasubordinati, con un incremento di 10.258 pensioni rispetto al 2004 ed una variazione del 174,2% rispetto al 2002. Tale modificazione appare, tuttavia, significativa in considerazione del basso numero complessivo di pensioni liquidate ai parasubordinati, pari a sole 9.943 unità nel 2002, ma tale tendenza è destinata a rafforzarsi nei prossimi anni (INPS 2005).

Le prestazioni erogate per conto dello Stato al 31/12/2005⁴⁸ sono 79.262. La tendenziale crescita delle prestazioni assistenziali viene confermata dal dato relativo agli invalidi civili (pensioni e indennità agli invalidi civili, ai ciechi e ai sordomuti), per i quali le nuove liquidazioni sono 410.373 (+13,3% solo rispetto al 2004).

⁴⁸ Pensioni e assegni sociali, assegni vitalizi, pensioni dei CDCM aventi decorrenza anteriore al 1989 e relative pensioni di reversibilità e pensioni delle ostetriche ex ENPAO.

Concentrando ora l'attenzione sulla funzione economica (rischio o bisogno coperto dalla prestazione), la tabella in figura n. 16 illustra come la maggior parte dei trattamenti pensionistici rientri nella funzione *vecchiaia* che raggruppa 20,1 milioni di prestazioni, per una spesa di 198.876 milioni di euro ed un importo medio annuo di 9.916 euro.

La funzione *invalidità* rappresenta il secondo rischio economico coperto dal sistema pensionistico, in termini sia di numero di pensioni sia di importo complessivo annuo erogato. Nel 2005 questo è pari a 9.658 milioni di euro e riguarda 2,2 milioni di prestazioni, con un importo medio annuo di 4.395 euro.

Nella funzione *superstiti*, infine, rientra poco più di un milione di prestazioni con un importo complessivo annuo pari a 6.348 milioni di euro e un importo medio pari a 6.319 euro.

figura n. 16 – Pensioni e relativo importo annuo, complessivo e medio, per funzione economica

	2002			2005		
	Numero	Importo annuo		Numero	Importo annuo	
		Complessivo	Medio		Complessivo	Medio
<i>Vecchiaia</i>	19.382.872	173.942	8.974	20.055.320	198.876	9.916
<i>Invalidità</i>	2.212.149	9.139	4.131	2.197.663	9.658	4.395
<i>Superstiti</i>	1.055.293	6.213	5.888	1.004.497	6.348	6.319
Totale	22.650.314	189.295	8.357	23.257.480	214.881	9.239

Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

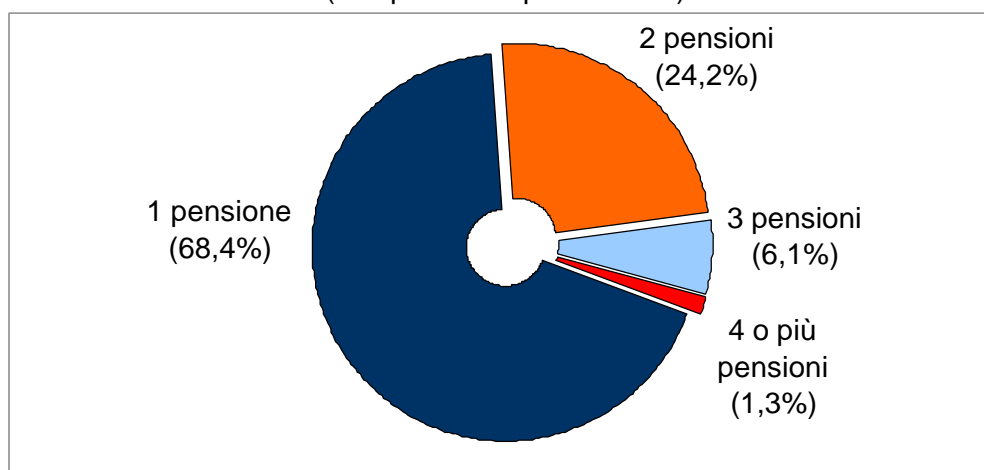
L'incremento nel numero di prestazioni (+2,7%) che si ravvisa nel 2005 rispetto al 2002, è imputabile solamente alla variazione di segno positiva delle pensioni di vecchiaia o anzianità (+3,5%). Tale aumento ha comportato una variazione della spesa complessiva di circa 14,3 punti percentuali a fronte di un aumento – nonostante la diminuzione del numero di prestazioni – nelle pensioni di invalidità e superstiti rispettivamente pari a circa il 5,7% e il 2,2%.

Dal 2002, gli importi medi sono tutti aumentati: per le pensioni di vecchiaia di circa 942 euro (+10,5%); per le pensioni di invalidità di circa 264 euro (+6,4%); per le pensioni dei superstiti di circa 431 euro (+7,3%).

3.3 I titolari delle prestazioni

La distribuzione dei pensionati per numero di prestazioni ricevute mostra che il 68,4% percepisce una sola pensione, il 24,2% ne cumula due e il 7,4% è titolare di almeno tre pensioni (figura n. 17). Rispetto al 2002, risulta diminuita di appena 0,6 punti percentuali la quota dei titolari di una sola pensione, mentre è leggermente aumentata la quota dei percettori di due pensioni (+0,2%) e di quelli con tre pensioni (+0,9%).

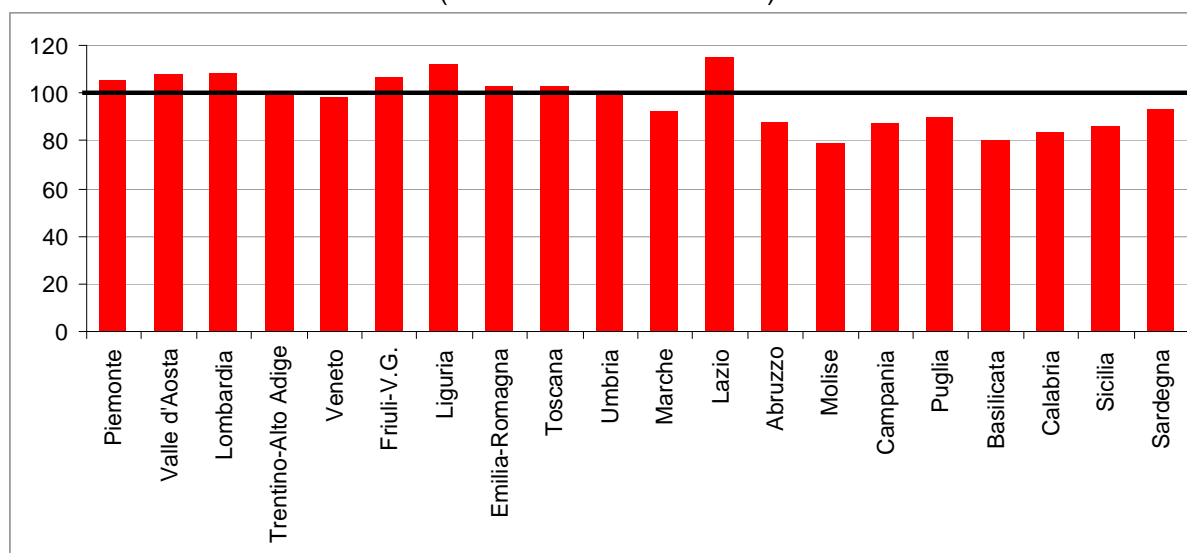
figura n. 17 – Pensionati per numero di pensioni – 2005
(composizione percentuale)



Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

Dal punto di vista territoriale (figura n. 18), escludendo i pensionati residenti all'estero e i casi non ripartibili, le regioni italiane sopra l'importo medio annuo (13.293 euro) si trovano principalmente al Nord, anche se la prima in classifica è il Lazio (15.336), seguita dalla Liguria (14.892) e dalla Lombardia (14.460 euro).

Figura n. 18 - Importo medio annuo per regione* – 2005
(numeri indice: Italia=100)



(*) Sono escluse le pensioni erogate all'estero e le non ripartibili.

Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

I titolari beneficiari delle pensioni al 31/12/2005 sono prevalentemente donne (figura n. 19). Tuttavia gli uomini, pur essendo il 47,0% dei pensionati, percepiscono il 55,9% dei redditi pensionistici, a causa del maggiore importo medio delle loro entrate pensionistiche (15.451 euro rispetto ai 10.783 euro percepiti in media dalle donne).

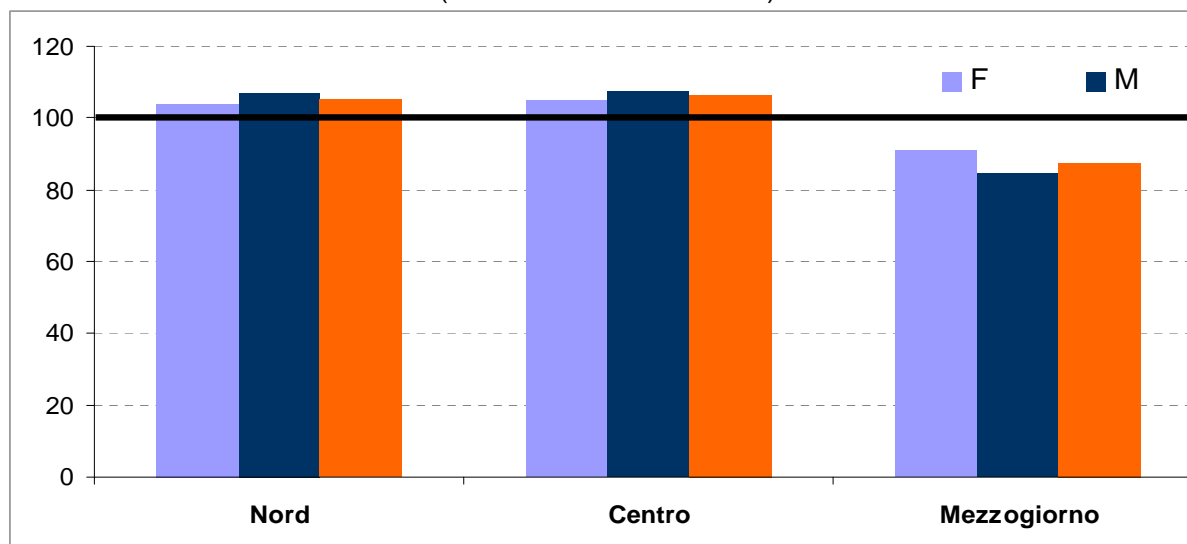
figura n. 19 – Pensionati e importo annuo, complessivo e medio, per sesso – 2005

	Numero	Importo annuo	
		Complessivo	Medio
M	7.776.763	120.161	15.451
F	8.784.116	94.720	10.783
TOT	16.560.879	214.881	12.975

Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

Incrociando i dati sull'importo medio annuo delle pensioni suddivisi per sesso con gli stessi dati scomposti per ripartizione geografica (grafico in figura n. 20), emerge come le distanze con il Mezzogiorno siano presenti per entrambi i sessi, ma con un accento più alto per i titolari uomini: ponendo l'importo medio annuo rilevato in Italia uguale a 100, l'importo medio annuo delle prestazioni dei beneficiari di sesso femminile nel Nord del paese diventa 103,8 (106,9 per gli uomini); mentre nel Centro, dove si registrano i valori più alti, tale indice si attesta a 104,6 (107,5 per gli uomini); infine, nel Mezzogiorno il valore è pari a 91 per le donne e 84,5 per gli uomini.

figura n. 20 - Importo medio annuo per sesso – 2005
(numeri indice: Italia=100)



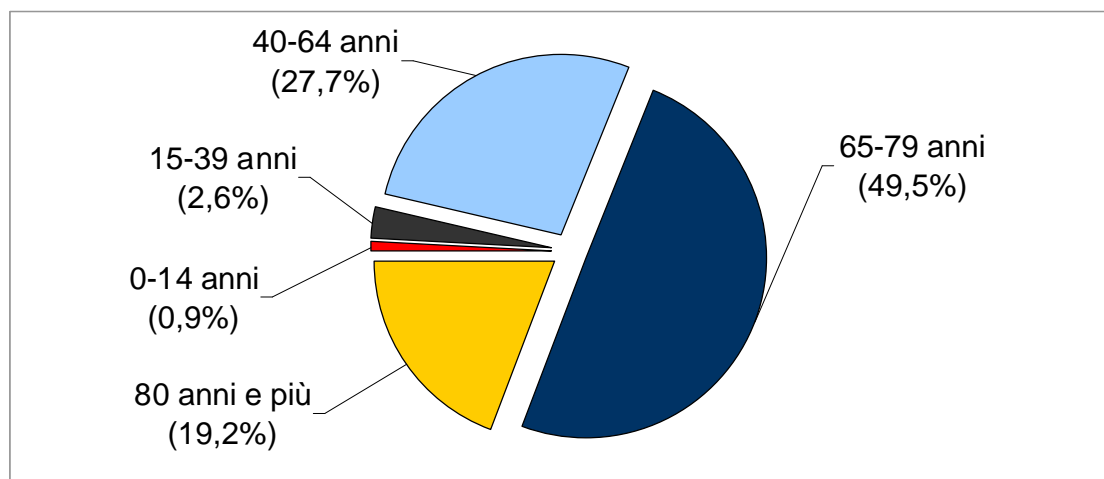
Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

L'ampliarsi della forbice tra Nord e Sud del paese per le prestazioni dei pensionati maschi, in realtà, sottolinea una più marcata distanza nel numero di uomini e di donne titolari di pensioni "medio-alte", più presenti nelle regioni settentrionali. Laddove il divario si riduce, il livello del reddito da pensione è mediamente più basso.

Per approfondire tale considerazione è però necessario un raffronto per classi di importo, classi d'età e infine per tipologia di pensione (in base alla funzione economica).

Nel 2005, la quota maggiore di beneficiari di trattamenti pensionistici è collocata nella parte alta della campana della distribuzione per età. Il 68,7% dei pensionati ha 65 anni e più e il 19,2% del totale è costituito da persone con età superiore a 79 anni. Tuttavia, una quota consistente di percettori ha un'età inferiore alla cosiddetta soglia di vecchiaia (65 anni): infatti, il 27,7% dei pensionati ha un'età compresa tra 40 e 64 anni e il 3,6% ha meno di 40 anni.

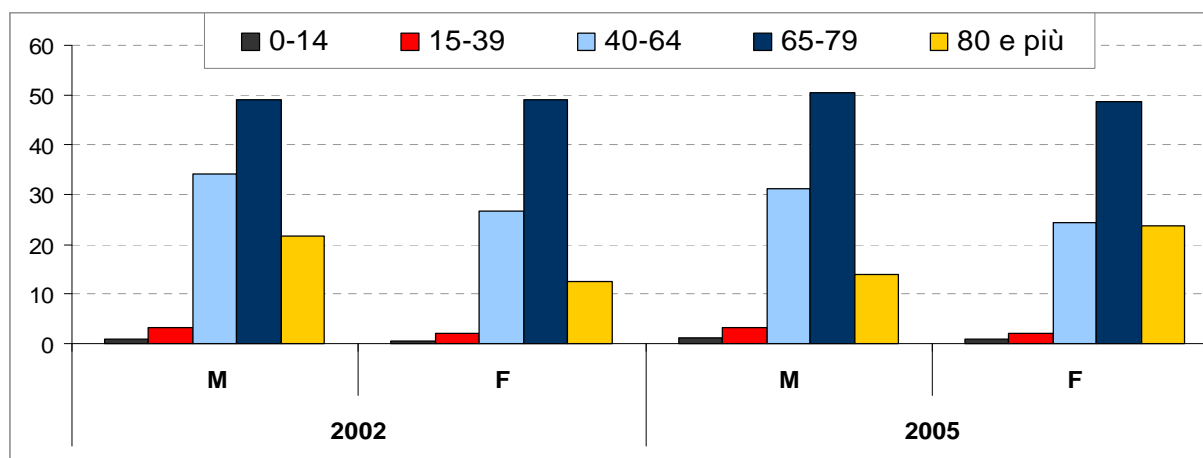
figura n. 21 – Distribuzione del numero di pensionati per classi d'età* – 2005



Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS. (*) Sono escluse le pensioni erogate all'estero e le non ripartibili.

In età compresa tra i 40 e i 69 anni, nel 2005, la quota dei pensionati uomini resta superiore (4,3%) rispetto a quella delle donne (2,9%). Proporzionamento sostanzialmente stabile dal 2002. Pur registrando dopo tre anni un incremento nella classe 65-79 dei maschi (+1,4 punti) che rende lievemente più acuta la distanza con le titolari di sesso femminile, il cambiamento risulta più visibile nell'ultima classe, dove le donne con 80 e più anni nel 2005 diventano il 23,9% a fronte del 12,4% del 2002, invertendo il rapporto con gli uomini.

figura n. 22 – Distribuzione del numero di pensionati per classi d'età* e per sesso
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS. (*) Sono escluse le pensioni erogate all'estero e le non ripartibili.

Certamente alla base di questo rovesciamento vi sono motivazioni di ordine anagrafico, ma non bisogna trascurare la componente socio-demografica.

Il più elevato importo medio dei redditi pensionistici è percepito dai pensionati in età compresa tra 40 e 64 anni (13.730 euro, valore superiore del 5,8% a quello medio generale).

Per i pensionati ultrasessantatrenni gli importi medi del 2005 hanno valori molto vicini a quelli del complesso dei beneficiari, mentre per i pensionati in età inferiore a 40 anni gli importi medi non raggiungono il 40% della media, anche in connessione ad una concentrazione, in questa fascia di età, di beneficiari di prestazioni di importo medio annuo più basso (indennitarie e assistenziali).

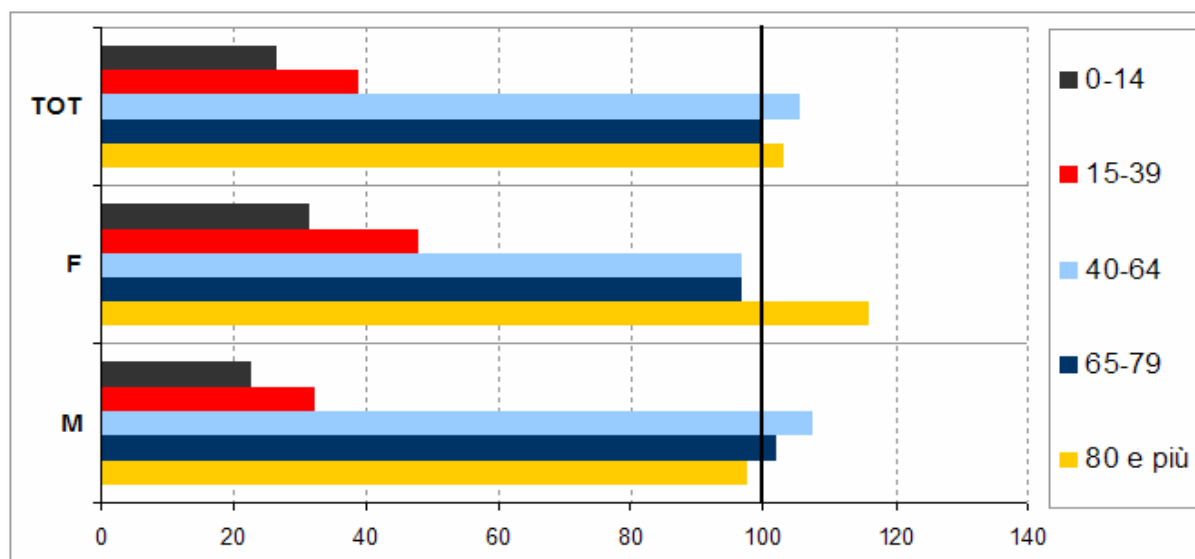
figura n. 23 – Pensionati e importo lordo medio annuo dei redditi pensionistici per classe di età* e sesso – 2005 (importo medio annuo in euro)

	Numero			Importo medio annuo		
	M	F	TOT	M	F	TOT
0-14	87.460	69.195	156.655	3.510,44	3.395,81	3.459,81
15-39	249.520	188.529	438.049	4.992,00	5.161,46	5.064,93
40-64	2.434.129	2.146.977	4.581.106	16.619,65	10.453,61	13.729,88
65-79	3.921.085	4.276.781	8.197.866	15.766,37	10.455,08	12.995,50
80 e più	1.083.220	2.102.102	3.185.322	15.059,79	12.533,70	13.392,73
Totale	7.775.414	8.783.584	16.558.998	15.451,44	10.782,95	12.975,07

Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS. (*) Sono escluse le pensioni erogate all'estero e le non ripartibili.

Ponendo, infatti, l'importo medio del 2005 del complesso dei titolari uguale a 100 (figura n. 24), emerge chiaramente come solo sopra i 40 anni il numero indice della classe d'età si attesta intorno alla media, anche se questo risultato è il frutto di una media ponderata di genere e per questo deve essere scomposto per comprenderne il significato: le pensioni medie degli uomini segna una distribuzione per classi che riflette la struttura del sistema pensionistico obbligatorio, marcando una bassa frequenza nelle classi d'età inferiori a fronte di una quota intorno al 100 (dei maschi) che diminuisce con l'aumentare dell'età; per le donne titolari di pensioni, gli importi medi annui sono tutti inferiori a 100 – di poco inferiori oltre i 40 anni – ad eccezione delle pensionate con almeno 80 anni, il cui numero indice è pari a 116,2.

figura n. 24 – Importo lordo medio annuo dei redditi pensionistici per classe di età* e sesso – 2005
(numeri indice: Italia=100)



Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS. (*) Sono escluse le pensioni erogate all'estero e le non ripartibili.

Naturalmente, dalla distribuzione dei pensionati per classe di importo medio mensile delle prestazioni (figura n. 25) si evidenzia una presenza più forte nelle classi che includono i valori più bassi.

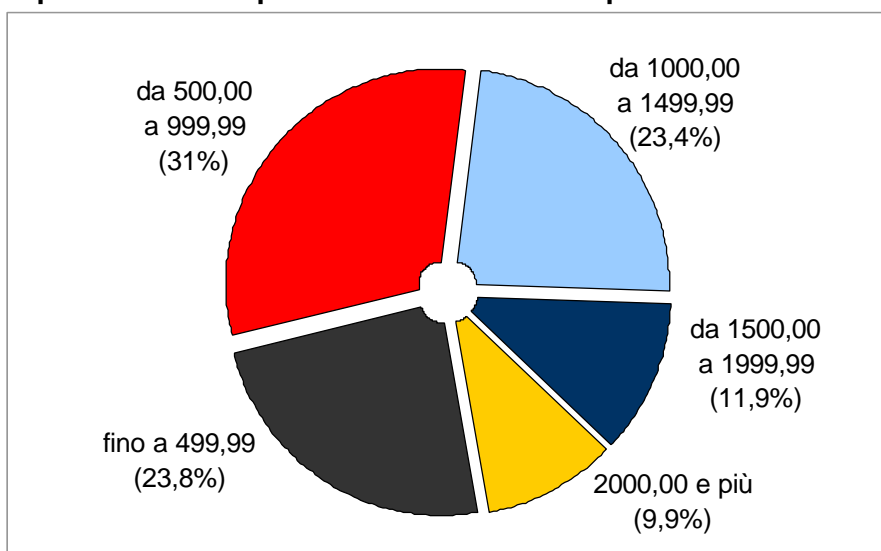
figura n. 25 – Pensionati per classe di importo mensile dei redditi pensionistici e sesso – 2005

	M	F	TOT
Fino a 499,99	1.333.799	2.606.291	3.940.090
500,00 - 999,99	2.077.803	3.057.138	5.134.941
1000,00 - 1499,99	1.930.402	1.936.715	3.867.117
1500,00 - 1999,99	1.243.432	727.758	1.971.190
2000,00 e più	1.191.327	456.214	1.647.541
Totale	7.776.763	8.784.116	16.560.879

Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

Come illustrato dalla figura n. 27, il 31,0% dei pensionati – il gruppo più numeroso (5,1 milioni di individui) – riceve una o più prestazioni per un importo medio mensile compreso tra 500 e 1.000 euro. Il secondo gruppo per numerosità (3,9 milioni di pensionati, pari al 23,8% del totale) percepisce meno di 500 euro mensili. Un ulteriore 23,4% di beneficiari ottiene pensioni comprese tra 1.000 e 1.500 euro mensili e il restante 21,9% riceve pensioni di importo mensile superiore a 1.500 euro.

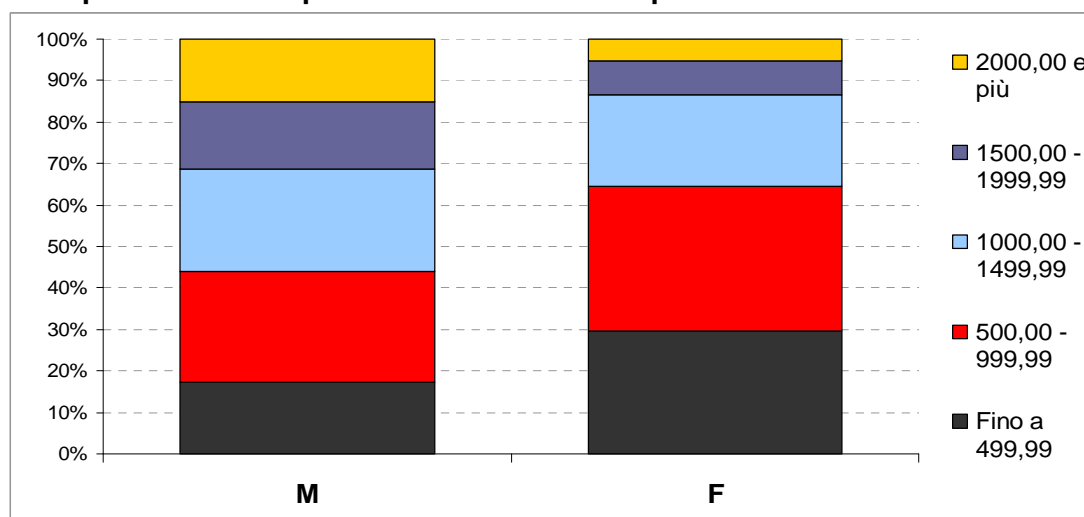
figura n. 26 – Distribuzione dei pensionati per classe di importo mensile dei redditi pensionistici – 2005



Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

Le distribuzioni per genere segnalano – a conferma di quanto detto in precedenza – differenze considerevoli: il 31,3% degli uomini si trova oltre i 1.500 euro mensili contro solo il 13,5% delle donne presenti in queste classi.

figura n. 27 – Distribuzione dei pensionati per classe di importo mensile dei redditi pensionistici e sesso – 2005



Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

Al contrario, fino a 500 euro mensili, si trovano il 64,5% dei titolari di genere femminile a fronte del 43,9% di genere maschile. Nella classe centrale di reddito pensionistico medio mensile (tra i 1.000 e i 1.500 euro) si trova il 24,8% degli uomini e il 22,0% delle donne.

Venendo ora alla fotografia delle trattamenti pensionistici ricevuti dai titolari (figura n. 26)⁴⁹, si nota come il 26,8% del totale dei beneficiari riceva differenti tipologie di pensione, mentre il 73,2% ne riceva una o più appartenenti alla stessa tipologia.

Nel 2005, i titolari di pensioni di vecchiaia (10,9 milioni) rappresentano il gruppo più numeroso di pensionati, di cui il 74,5% riceve unicamente pensioni di vecchiaia mentre 2,8 milioni (25,5%) riceve anche altre prestazioni pensionistiche. Il secondo gruppo in termini di numerosità è costituito dai titolari di pensioni ai superstiti (4,6 milioni) che nel 65,8% dei casi beneficia anche di altre tipologie di pensione. Seguono i beneficiari di pensioni di invalidità civile (2,2 milioni, di cui il 65,3% è titolare anche di altre pensioni) e i percettori di pensioni di invalidità (2,1 milioni, di cui il 56,4% è titolare anche di altre pensioni).

figura n. 28 – Beneficiari di pensioni e importo complessivo dei redditi pensionistici per tipologia di pensione – 2005
(importo complessivo in milioni di euro)

	Numero			Importo complessivo		
	<i>In presenza di cumulo</i>	<i>In assenza di cumulo</i>	Totale	<i>Pensione e/o indennità</i>	<i>Altre pensioni</i>	Totale
VEC	8.111.475	2.770.485	10.881.960	146.639	18.616	165.255
INV	902.495	1.166.871	2.069.366	13.830	8.790	22.620
SUP	1.565.679	3.008.313	4.573.992	33.602	26.660	60.262
IND	279.301	744.788	1.024.089	4.268	9.370	13.638
CIV	758.446	1.426.591	2.185.037	11.565	15.327	26.892
SOC	459.897	309.600	769.497	3.415	2.618	6.033
GUE	43.956	345.232	389.188	1.562	4.999	6.562

Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

Il numero dei titolari di pensioni indennitarie è pari a poco più di un milione; il 72,7% di essi cumula tale prestazione con altre tipologie di pensioni. I beneficiari di pensioni e/o assegni sociali sono 769mila; il 40,2% di essi (309.600) è anche titolare di altre prestazioni. Infine, il gruppo meno numeroso di pensionati è rappresentato dai titolari di pensioni di guerra (389.188); di essi l'88,7% (345.232) beneficia anche di altre pensioni.

Il 68,2% della spesa è destinato ai titolari di pensioni di vecchiaia (146.639 milioni di euro), i quali, tuttavia, percepiscono anche 18,6 milioni di euro per pensioni cumulate di altre tipologie. I beneficiari di pensioni ai superstiti detengono, invece, in virtù di tali prestazioni, una quota pari al 15,6% della spesa complessiva (33.602 milioni di euro); ad essi vengono erogati anche altri 26,7 milioni di euro per trattamenti di altre tipologie. Un ulteriore 6,4% della spesa è destinato ai percettori di pensioni di invalidità (13.830 milioni di euro) che, tuttavia, percepiscono 8,8 milioni di euro per altre tipologie pensionistiche. La restante spesa si divide tra le altre tipologie di pensionati con quote che vanno dal 5,4% del totale, nel caso dei titolari di pensioni di invalidità civile (11.565 milioni di euro), allo 0,7% del totale, nel caso dei beneficiari di pensioni di guerra (1.562 milioni di euro).

⁴⁹ Va ricordato che i titolari di prestazioni pensionistiche possono beneficiare di più pensioni appartenenti anche a tipologie diverse e, pertanto, essere inclusi in uno o più di uno dei gruppi considerati.

Per decifrare meglio gli effetti del sistema pensionistico, tenendo conto anche del possibile cumulo tra prestazioni, occorre analizzare come le diverse tipologie si distribuiscono per classi d'importo (tabelle in figura 28a e 28b).

figura n. 28a – Beneficiari di pensioni e importo medio dei redditi pensionistici per classe di importo mensile annuo e tipologia di pensione – 2005
(importo medio in euro)

CLASSI DI IMPORTO MENSILE (euro)	VEC		INV		SUP	
	Numero	Importo medio annuo	Numero	Importo medio annuo	Numero	Importo medio annuo
Fino a 499,99	1.738.914	4.438	434.887	5.021	614.206	3.771
500,00 - 999,99	3.083.687	8.871	871.248	8.622	1.611.383	8.796
1000,00 - 1499,99	2.823.278	14.809	547.351	14.329	1.444.689	14.489
1500,00 - 1999,99	1.701.572	20.711	151.847	20.370	542.995	20.465
2000,00 e più	1.534.509	34.623	64.033	31.051	360.719	32.512
Totale	10.881.960	15.186	2.069.366	10.931	4.573.992	13.175

Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

La distribuzione dei pensionati di vecchiaia per classe di importo medio mensile delle prestazioni presenta frequenze più elevate nelle classi che includono i valori medio bassi. Il gruppo più numeroso di pensionati (3,1 milioni di individui, il 28,3% del totale) riceve una o più prestazioni per un importo medio mensile compreso tra 500 e 1.000 euro. Il secondo gruppo per numerosità (2,8 milioni di pensionati, pari al 25,9% del totale) ottiene pensioni comprese tra 1.000 e 1.500 euro mensili. Il 16,0% percepisce meno di 500 euro mensili. Un ulteriore 15,6% di beneficiari ottiene, invece, pensioni con importo mensile compreso tra 1.500 e 2.000 euro. Il restante 14,1% della popolazione considerata riceve, infine, pensioni di importo mensile superiore a 2.000 euro.

La quasi totalità dei pensionati di invalidità (89,6%) percepisce redditi pensionistici di importo inferiore a 1.500 euro mensili. Il dato appare rilevante considerando che il 56,7% è costituito da donne. La quota relativamente più consistente appartiene alla classe di importo compreso tra 500 e 999,99 euro mensili (42,1% del totale), mentre il 26,5% riceve pensioni il cui importo complessivo è compreso tra 1000,00 e 1499,99 euro mensili e il 21,0% percepisce meno di 500 euro mensili. Al restante 10,4% dei pensionati appartenenti alle classi di importo più elevate va il 22,5% del reddito complessivamente percepito dalla tipologia considerata.

Con riferimento alla distribuzione dei titolari di pensioni ai superstiti per classe di importo medio mensile delle prestazioni presenta frequenze più elevate nelle classi che includono i valori medio bassi. Il 35,2% (1,6 milioni di individui) riceve una o più prestazioni per un importo medio mensile compreso tra 500 e 1.000 euro; il 31,6% (1,4 milioni di pensionati) ottiene pensioni comprese tra 1.000 e 1.500 euro mensili; il 13,4% percepisce meno di 500 euro mensili mentre un ulteriore 11,9% di beneficiari ottiene pensioni con importo mensile compreso tra 1.500 e 2.000 euro. Il restante 7,9% della popolazione considerata riceve, infine, pensioni di importo mensile superiore a 2.000 euro.

figura n. 28.b – Beneficiari di pensioni e importo medio dei redditi pensionistici per classe di importo mensile annuo e tipologia di pensione – 2005
(importo medio in euro)

CLASSI DI IMPORTO MENSILE (euro)	IND		CIV		SOC		GUE	
	Numero	Importo medio annuo	Numero	Importo medio annuo	Numero	Importo medio annuo	Numero	Importo medio annuo
Fino a 499,99	263.095	2.242	601.905	3.560,50	330.702	3.881,22	30.705,00	3.476,44
500,00 - 999,99	205.581	9.204	440.684	9.534,95	285.618,00	8.265,90	101.863,00	9.375,02
1000,00 - 1499,99	249.946	15.070	710.742	14.319,56	123.789,00	14.310,51	116.442,00	15.023,24
1500,00 - 1999,99	187.992	20.670	284.410	20.523,05	26.435,00	20.224,32	76.779,00	20.682,67
2000,00 e più	117.475	29.825	147.296	30.770,51	2.953,00	27.921,38	63.399,00	34.111,93
Totale	1.024.089	13.317	2.185.037	12.307,26	769.497,00	7.840,16	389.188,00	16.859,99

Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

I titolari di rendite per infortunio sul lavoro e malattie professionali (pensioni indennitarie) sono poco più di un milione, di cui il 27,3% riceve soltanto prestazioni indennitarie e il 72,7% beneficia anche di altre tipologie di pensione. Gli uomini rappresentano il 75,7%, con una spesa pari al 74,3% del totale. La quota di coloro che percepiscono anche altre prestazioni è pari al 70,0% contro l'81,3% calcolato per le donne.

Il gruppo relativamente più numeroso di pensionati riceve prestazioni per un importo medio mensile inferiore a 500 euro (25,7%) (Tavola 28b). Tuttavia, quote altrettanto consistenti si rilevano nelle classi di importo medio compreso tra 1.000 e 1.499,99 e tra 500 e 999,99 euro mensili (pari rispettivamente al 24,4% e al 20,1%). I pensionati che ricevono prestazioni con importi mensili compresi nella classe 1500,00-1999,99 costituiscono il 18,4% del totale, mentre sono l'11,5% quelli che beneficiano di importi medi mensili superiori a 2.000 euro.

Il 34,7% dei beneficiari di pensioni e/o indennità di accompagnamento a invalidi civili, a non udenti e a non vedenti riceve unicamente questo tipo di prestazioni mentre il 65,3% beneficia anche di altre pensioni. Le donne rappresentano il 62,5% con una spesa pari al 62,4% del totale. La quota di quelle che percepiscono anche altre prestazioni è pari al 69,1% contro il 59,0% calcolato per gli uomini. Gli importi medi dei redditi pensionistici presentano valori crescenti al crescere dell'età del titolare e ancora una volta, l'importo medio dei redditi pensionistici degli uomini è più elevato di quello attribuito alle donne.

La distribuzione dei titolari per classe di importo medio mensile delle prestazioni mette in luce che il 32,5% di questa tipologia di pensionati (711 mila beneficiari) riceve una o più prestazioni, per un importo medio mensile compreso tra 1.000 e 1.500 euro; il 27,5% (602 mila pensionati) ottiene pensioni con importo inferiore a 500 euro; il 20,2% riceve prestazioni con importo mensile compreso tra 500 e 1.000 euro; il 13,0% di beneficiari percepisce pensioni con importo mensile compreso tra 1.500 e 2.000 euro mentre il 6,7% riceve pensioni di importo mensile superiore a 2.000 euro.

I titolari di pensioni o assegni sociali sono 769.497, di cui il 40,2% cumula altre tipologie. Le donne rappresentano il 71,3%, con una spesa pari al 65,3% del totale. La quota di quelle che percepiscono anche altre prestazioni è pari al 32,6% contro il 59,1% calcolato per gli uomini. In generale, l'importo annuo lordo dei redditi pensionistici complessivamente percepiti da

questa tipologia di beneficiari ammonta a 6.033 milioni di euro, di cui 3.415 milioni derivano da pensioni sociali. La quasi totalità dei beneficiari di pensioni e/o assegni sociali (96,2%) percepisce redditi di importo inferiore a 1.500 euro mensili. Fra questi, il 43,0% appartiene alla classe di importo inferiore a 500 euro mensili, il 37,1% ha redditi pensionistici compresi tra 500 e 999,99 euro mensili e il 16,1% riceve pensioni con importi mensili compresi tra 1.000 e 1.499,99 euro.

Solo l'11,3% dei titolari di pensioni di guerra beneficia unicamente di pensioni di guerra. Le donne rappresentano il 62,8%, con una spesa pari al 57,0% del totale. La prevalenza delle donne è da attribuire al maggior numero di erogazioni di prestazioni indirette; la quota di quelle che percepiscono anche altre prestazioni è pari al 92,8% contro l'81,8% calcolato per gli uomini. Tra i pensionati di guerra, il 29,9% riceve importi medi mensili compresi tra 1.000 e 1.499,99 euro, il 26,2% fra i 500,00 e i 999,99 euro mensili e il 19,7% ottiene importi medi compresi tra 1.500 e 1.999,99 euro mensili; i pensionati appartenenti alle classi di importo più estreme rappresentano invece i gruppi meno numerosi.

3.3.1 Il potere d'acquisto delle pensioni

Partendo dalla distribuzione per classi di reddito da pensione descritta in precedenza e sulla base di elaborazioni specifiche realizzate dallo SPI CGIL⁵⁰, sono stati calcolati gli incrementi, dal 1992 al 2007, di sei esempi: sei livelli di pensione diversi in relazione con l'inflazione ISTAT⁵¹, tenendo conto dei provvedimenti adottati per l'indicizzazione delle prestazioni pensionistiche, ovvero per la perequazione automatica dei redditi da pensione e l'integrazione al trattamento minimo.

	<i>Lire (1991)</i>	<i>Euro</i>
Esempio 1	750.000	387,34
Esempio 2	1.000.000	516,46
Esempio 3	1.500.000	774,69
Esempio 4	2.000.000	1.032,91
Esempio 5*	2.517.151	1.300,00
Esempio 6*	3.872.540	2.000,00

(*) Nuovi esempi.

Come evidente da ciascuno degli esempi in figura n. 29, la rivalutazione del potere d'acquisto delle prestazioni pensionistiche, dal 1993 a oggi, non è stata sufficiente. La crescita delle pensioni, ai diversi livelli, risulta sempre inferiore all'aumento dei prezzi. Una prima causa risiede nella mancata perequazione del 1995, in cui venne differita al 1° gennaio successivo la decorrenza prevista dal 1° novembre⁵². La dinamica successiva segna un percorso parallelo all'inflazione, ma con il crescere dei livelli di reddito da pensione, tale distanza oltre a non

⁵⁰ Elaborazioni a cura di Ottavio Di Loreto.

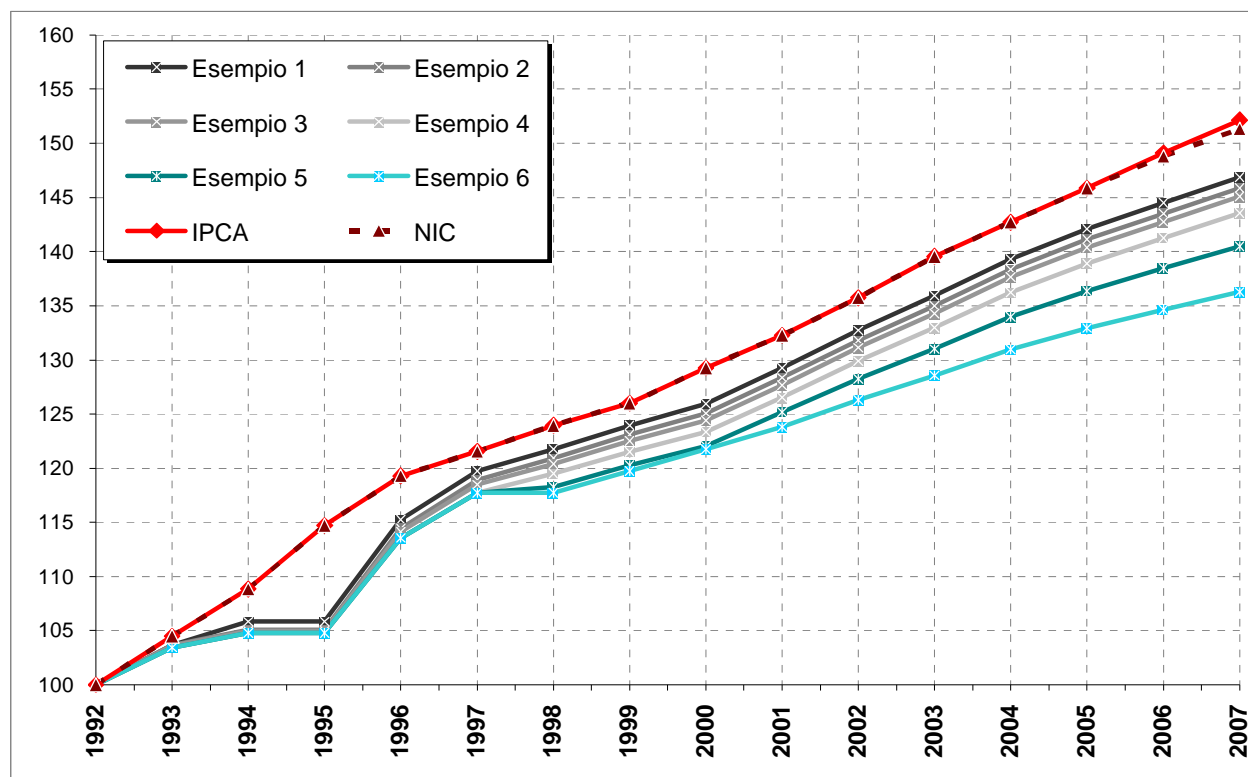
⁵¹ L'inflazione considerata è l'indice generale dei prezzi al consumo (NIC) ISTAT, accanto all'Indice armonizzato UE dei prezzi al consumo (IPCA), sempre ISTAT. Quest'ultimo indice viene comunemente adoperato nei rinnovi dei CCNL degli ultimi anni. L'IPCA, nel periodo considerato, non delinea una dinamica particolarmente differente da quella del NIC.

⁵² Art. 14, comma 1, legge 724/1994.

colmarsi, si accentua. Un'altra spiegazione sta nella mancata attribuzione nel 1998 della perequazione alle pensioni eccedente cinque volte il minimo INPS⁵³.

Nel grafico in figura n. 30 è riportata la dinamica derivante dalla media degli esempi di cui sopra, in parallelo all'inflazione, ma anche alla dinamica salariale (contrattuale): la media di riferimento si attesta a circa 1.000 euro lordi mensili, a cui tra l'altro corrisponde oltre il 50% dei pensionati. Dal confronto con le retribuzioni emerge una distanza nel 1995 e un allontanamento a partire dal 1998, più acuto dal 2002. In ogni caso, se le retribuzioni "di fatto" hanno tenuto il passo nell'arco dei 15 anni considerati, attraverso perciò la componente aggiuntiva (straordinari, indennità, premi di risultato, etc.) fonte dello slittamento con le retribuzioni contrattuali (IRES-CGIL 2007), le pensioni non sono mediamente cresciute quanto l'inflazione, stando al seguito degli automatismi dell'indicizzazione, specie se si considera l'inflazione effettiva misurata dal delatore dei consumi⁵⁴.

figura n. 29 – Dinamica delle pensioni (esempi) rispetto all'inflazione
(numeri indice 1992=100)

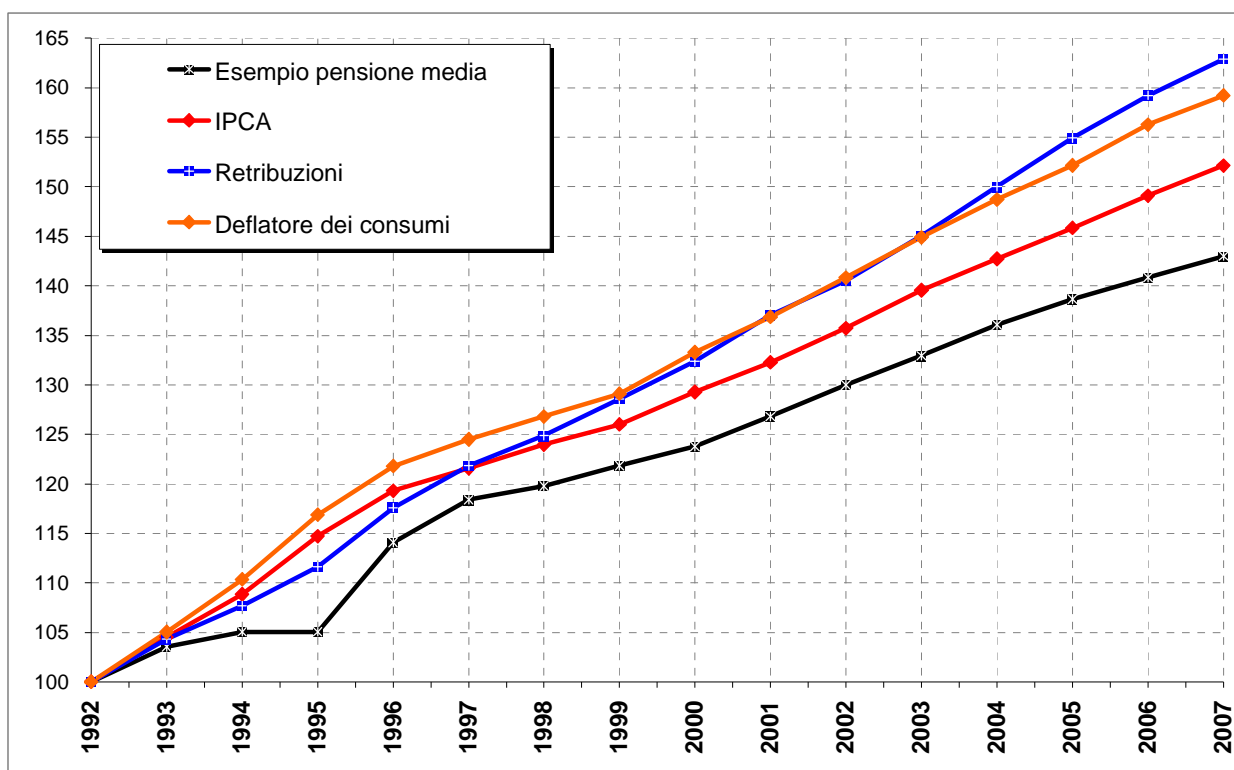


Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

figura n. 30 – Dinamica della pensione (media esempi) rispetto all'inflazione e alle retribuzioni contrattuali (numeri indice 1992=100)

⁵³ Art. 59, comma 13, legge 449/1997.

⁵⁴ Il delatore dei consumi delle famiglie residenti (Contabilità nazionale ISTAT) riflette in modo più preciso la crescita dei prezzi che abbatte i consumi e, di conseguenza, il reddito disponibile familiare. Tale indice, infatti, viene utilizzato come riferimento dell'inflazione effettiva nel DPEF e nelle analisi della Banca d'Italia relative ai bilanci delle famiglie.



Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT-INPS.

3.4 Le indagini campionarie

La letteratura empirica ha mostrato in modo chiaro che i sistemi pensionistici pubblici delle economie sviluppate sono riusciti, soprattutto negli ultimi 20 anni, ad assicurare ai pensionati e alle loro famiglie un tenore di vita ed un livello di benessere non sostanzialmente differente da quello del resto della popolazione⁵⁵.

Oggi, il rischio di povertà non è tra gli anziani significativamente maggiore rispetto alle altre fasce della popolazione anche perché la capacità dei sistemi previdenziali pubblici di impedire alla popolazione anziana di cadere in una situazione di povertà non dipende in maniera decisiva dalla tipologia dello schema previdenziale: modelli anche molto differenti tra di loro, quali ad esempio quello “assicurativo-previdenziale” adottato in Italia, Francia e Germania e quello “flat-rate” prevalente nei paesi anglosassoni, mostrano sotto questo profilo risultati simili (Casey and Yamada 2002).

Sin dai primi lavori che hanno cercato di fornire valutazioni quantitative al problema della distribuzione del reddito tra i pensionati nel nostro paese⁵⁶ la ricerca empirica ha evidenziato che il sistema pensionistico italiano realizza, seppur in modo spesso non organico, l’obiettivo dell’adeguatezza dei trattamenti, posizionandosi in una posizione intermedia nelle comparazioni internazionali⁵⁷.

La valutazione dell’impatto redistributivo di un sistema pensionistico, pur partendo dal rapporto tra livello medio del reddito dei pensionati rispetto a quello della popolazione attiva, riguarda più propriamente la capacità del sistema pensionistico di ridurre il rischio di povertà

⁵⁵ Cfr. Disney e Whitehouse 2002.

⁵⁶ Vedei Cannari e Franco 1990.

⁵⁷ Vedi Whitehouse 2000.

tra gli anziani. Da questo punto di vista, il giudizio sul sistema italiano risulta sostanzialmente positivo⁵⁸, ma la valutazione della dispersione dei redditi all'interno della popolazione pensionata colloca l'Italia tra le nazioni dove questa è registra valori più alti.

Al fine di operare una corretta analisi dell'impatto redistributivo del sistema previdenziale obbligatorio italiano, perciò, sono state prese in considerazione alcune elaborazioni realizzate dal CAPP (Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche)⁵⁹ sull'archivio storico delle indagini campionarie sui bilanci delle famiglie italiane che la Banca d'Italia svolge a partire dal 1977: il periodo scelto per l'analisi è di 15 anni, durante i quali, la società italiana e l'economia italiana sono cambiate anche in funzione delle riforme del sistema sociale, considerando il sottoinsieme della popolazione costituito dai pensionati, la cui quota è fortemente cresciuta nel periodo in considerazione (come evidenziano gli stessi dati dell'archivio). Utilizzando tutte le indagini disponibili nel periodo compreso tra il 1989 e il 2004 è stato quindi calcolato il rapporto tra il reddito medio dei pensionati e quello dei non pensionati. Il reddito di ogni individuo è quello reso equivalente dopo aver sommato tutti i redditi da pensione, da lavoro, da capitale⁶⁰ per ogni famiglia presente nel campione e dopo aver diviso il reddito complessivo di ogni famiglia per una scala di equivalenza definita dalla radice quadrata della numerosità familiare.

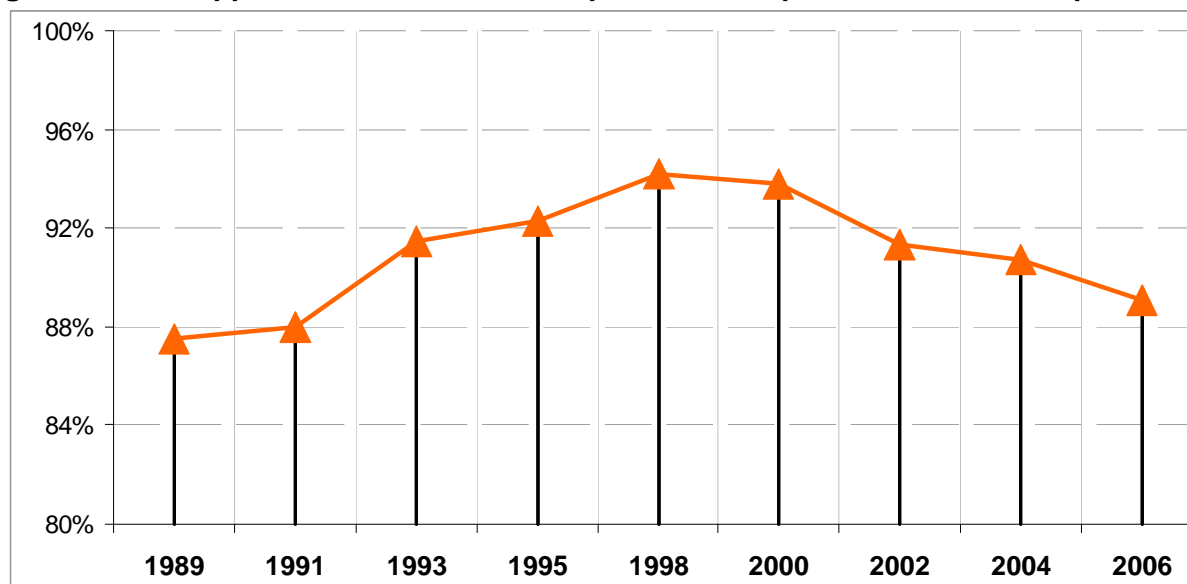
Sebbene vi sia una tendenza di fondo a crescere per tutto il periodo esaminato, il rapporto tra reddito medio equivalente dei pensionati e dei non pensionati passa da valori intorno all'87,5% della fine degli anni Ottanta a valori che superano il 90%, con un massimo nel 1998 ed una progressiva tendenza a diminuire alla fine del periodo (89,1%) (grafico in figura n. 31). La stima del rapporto tra redditi dei pensionati e dei non pensionati rileva dunque un lieve miglioramento costante e continuo nel tenore di vita dei primi rispetto ai secondi. L'Italia sembra, da questo punto di vista, seguire una tendenza comune a quella di altre nazioni ad economia sviluppata (Disney and Whitehouse 2002) che vede un miglioramento nelle condizioni di vita degli anziani rispetto al resto della popolazione, fino agli anni Duemila, in cui i buoni risultati degli ultimi 10 anni sembrano attenuarsi fino quasi ad annullarsi. Il miglioramento, d'altronde, risulta da un confronto in termini relativi, soprattutto se si tiene conto del fatto che gli anni Novanta si sono caratterizzati per una moderazione salariale solo a tratti interrotta e negli anni Duemila i redditi da lavoro hanno perso potere d'acquisto, riducendo peraltro la quota distributiva sul reddito primario (nazionale).

⁵⁸ Vedi Houser 1997.

⁵⁹ Gli individui considerati sono quelli che hanno compiuto 65 anni e percepiscono un reddito da pensione (non necessariamente quello principale).

⁶⁰ Restano in realtà esclusi dalla nostra definizione di reddito disponibile i guadagni in conto capitale, alcuni trasferimenti pubblici (in particolare gli assegni familiari) e i redditi (impliciti) derivanti dai trasferimenti in natura.

figura n. 31 – Rapporto tra reddito medio equivalente dei pensionati e dei non pensionati



Fonte: elaborazioni IRES su dati Banca d'Italia.

L'incremento nella distribuzione della popolazione anziana ed una conseguente variazione nella composizione della popolazione, d'altra parte, si riversa in questo confronto.

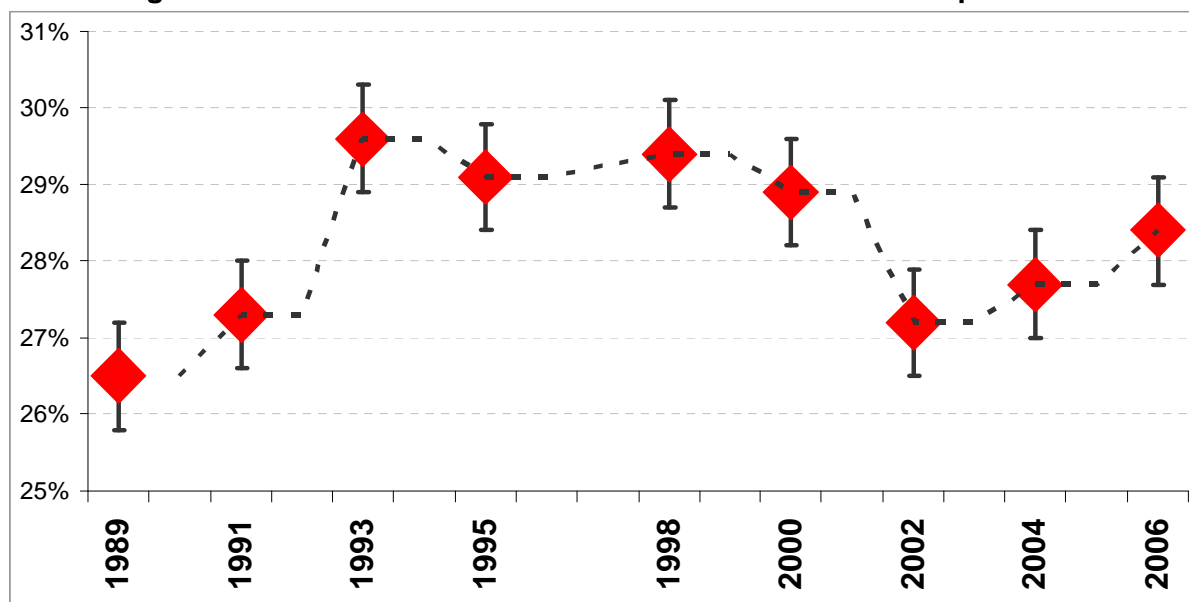
Nel periodo 1990-2004, perciò, sembra che anche in Italia si possa riscontrare una correlazione tra andamento nella dispersione dei redditi dei non pensionati (principalmente occupati con redditi da lavoro) e redditi dei pensionati. Il punto però è che tale relazione riflette e sottolinea gli aspetti negativi della bassa crescita dei redditi da lavoro e dell'iniqua distribuzione della ricchezza.

Nel corso degli anni Novanta, l'indice di concentrazione di Gini⁶¹ (grafico in figura n. 32) misurato sui soli redditi da pensione mostra una tendenza a crescere rapidamente per poi restare costante e, infine, a scendere nel 2002 per risalire immediatamente nel 2004 e nel 2006. Pur con le cautele derivanti dall'uso delle banche dati microeconomiche, una delle possibili spiegazioni del fenomeno potrebbe essere la maggiore attenzione riservata dal legislatore, a partire dalla metà degli anni Novanta, alla dinamica delle pensioni di importo più basso, negli anni Duemila non perseguita. L'eterogeneità nei trattamenti è, inoltre, uno dei fattori caratteristici del sistema pensionistico italiano⁶².

⁶¹ Il coefficiente di Gini è una misura sintetica di disuguaglianza che varia tra 0 (perfetta uguaglianza) e 1 (tutto il reddito concentrato nelle mani di un solo individuo). Il coefficiente di Gini ha come vantaggio principale quello di misurare la disuguaglianza attraverso l'analisi di un rapporto, invece di usare una variabile che non rappresenti la maggior parte della popolazione, come ad esempio il reddito pro capite o il prodotto interno lordo. L'indice di Gini è il coefficiente di Gini espresso in percentuale (coefficiente di Gini moltiplicato per 100). Può essere utilizzato per confrontare le distribuzioni della ricchezza in diversi settori della popolazione o in diversi stati: le statistiche legate al PIL sono spesso criticate dato che non rappresentano i cambiamenti di tutta la popolazione. Il coefficiente di Gini può essere utilizzato, quindi, per indicare come la distribuzione del reddito sia cambiata nel tempo in un dato Paese, rendendo possibile osservare se la disuguaglianza stia crescendo o diminuendo.

⁶² Ecco perché appare fondamentale scomporre la voce "pensioni" in sottoinsiemi che comprendano tipologie di trattamenti pensionistici, istituzioni erogatrici e gestioni, comparti e funzioni economiche. D'altronde, i dati Banca d'Italia sono utili per un confronto tra pensionati e non pensionati, ma riportano un dato "medio" che è necessario approfondire secondo le principali variabili socio-demografiche (dati ISTAT-INPS)

figura n. 32 – Indice di concentrazione di Gini sui redditi da pensione



Fonte: elaborazioni IRES su dati Banca d'Italia.

Eppure, il mancato riequilibrio dell'indice nella parte finale della serie – che riporta il livello di concentrazione del 2004 al di sopra di quello del 1991 – può essere riconducibile ai provvedimenti di natura fiscale degli anni Duemila non prioritariamente tesi alla redistribuzione e all'equità (Megale 2007).

Bibliografia

- Amato G. e Marè M., 2007, *Il gioco delle pensioni – rien ne va plus*, Il Mulino, Bologna.
- Atkinson A.B.
1995a *The welfare state and economic performance*, in «The National Tax Journal», vol. 2, pp. 171-199.
1999b *L'economia del welfare state: un dibattito incompleto*, in *Il welfare state in Europa: la sfida della riforma*, a cura di Buti, M., Franco, D. e Pench, L.R., Il Mulino, Bologna.
- Artoni R., 1987, La riforma del sistema pensionistico, in “Politica Economica”, anno III, n. 1, aprile 1987, Il Mulino, Bologna.
- Baldacci, E. e G. Proto, 1997, *Sistema pensionistico e distribuzione del reddito tra le famiglie*, in “Economia e Lavoro”, Anno XXXIII, n. 1.
- Barr, N. 1998 *The economics of welfare state*, Oxford University Press. R.J, London,.
- Bartocci E., 1996, *Disuguaglianza e stato sociale: riflessioni sulla crisi del Welfare italiano*, Donzelli, Roma.
- Beltrametti L. - Soliani R. R., 1999, *Il sistema pensionistico italiano nel periodo 1919-39: alcuni effetti macroeconomici e redistributivi*, Università di Genova, Dipartimento di Economia e Metodi Quantitativi, Mimeo.
- Brugiavini A.e Fornero E., 12/07/2007, *È una questione di metodo. Contributivo*, www.lavoce.info.
- Ceriani V. e Sartor N., 1984, *La spesa pensionistica e l'inflazione*, in “Studi e informazioni”, n. 1, 1984, Roma.
- Cannari, L. e Franco D. (1990) *Sistema pensionistico e distribuzione dei redditi*, in “Contributi all'analisi economica”, n. 6, Dicembre, Banca d'Italia, Roma.
- CAPP – Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, Baldini M., Bosi P., Mantovani D., Mazzaferro C., Marciano M. (a cura di), 2005, *Aspetti distributivi del sistema pensionistico nella prospettiva del passaggio al sistema contributivo*, Ricerca realizzata su incarico del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Segretariato Generale Divisione V – Coordinamento Delle Attività Statistiche, Roma.
- Casey, B.H. e Yamada, A., 2002, *The Public-Private Mix of Retirement Incombe*, in “Nine OECD Countries: Some Evidence from Micro-Data and an Exploration of its Implications”, LIS Working Paper, n. 311.
- Castellino O., 1996, *La redistribuzione tra ed entro generazioni nel sistema previdenziale italiano*, in Padoa Schioppa Kostoris F. (a cura di), “Pensioni e risanamento della finanza pubblica”, Il Mulino, Bologna.

CERM, Pammolli F. e Salerno N.C. (a cura di), 2007, *Nuove pensioni per un nuovo welfare*, in Editoriale n. 6/2007, CERM, Roma.

Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2003.

Damiano C. e Turco L., *Pensioni e controriforma*, (a cura di Raul Wittenberg), 2006, N.I.E., Milano, pp. 19-28.

Deaton A., 2003, *Health, Inequality and Economic Development*, in “Journal of Economic Literature”, vol. XLI, marzo, pp. 113-158

Diamond P., *Issues in Privatizing Social Security, Report of an Expert Panel of the National Academy of Social Insurance*, Cambridge, MIT Press, 1999.

Disney, R. and Whitehouse, E., 2002, *The Economic Well-Being of Older People*, in “International Perspective: A Critical Review”, LIS Working Paper n. 306.

Drèze, J.H. 2000 *Economic and social security in the twenty-first century, with attention to Europe*, CORE discussion paper 2000/15.

Ecofin (Economic Policy Committee), 2006, Working Group on Ageing Populations, *Report on the Impact of ageing populations on public spending*, paper 2006/2.

European Commission, 2006, *Report on Impact Ageing Populations on Public Spending: On Pensions, Health and Long-term Care, Education and Unemployment Benefits for the Elderly*, Economic Policy Committee, Bruxelles, 6 February, ECFIN/EPC (2006) REP/238/ final.

Feinstein J.S., 1993, *Socioeconomic Status and Health*, in “The Milbank Quarterly”, Milbank Memorial Fund, vol. 71, 2.

Franco D. e Marè M., 2002, *Le pensioni: l'economia e la politica delle riforme*, in “Rivista di Politica Economica”, VII-VIII, p. 198.

Franco D. e Morcaldo G., 1990, *La spesa per la tutela degli invalidi in Italia*, F. Angeli, Milano, p. 207.

Ferrerei M., 1988, «Asimmetriche pensioni», *Il Sole 24 Ore*, 8 maggio 1988.

Gerdtham U.G. e Johannesson M., 2000, *Income-related Inequalities in Life-years and Quality Adjusted Life-years*, in “Journal of Health Economics”, 19, pp. 1007-1026.

Geroldi G., 13/06/2006, *Le pensioni e l'eredità del centrodestra*, www.lavoce.info.

Geroldi G., 2000, *Tendenze della previdenza obbligatoria. Questioni aperte e ipotesi di intervento. Spesa pensionistica e sostenibilità futura*, in “Sistema Previdenza”, Mensile dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, Anno XVIII – n. 196 - febbraio 2000, Roma.

Grazzini L. e Petretto A., Siep (Società italiana di economia pubblica), *Spesa pubblica per il welfare e crescita economica: una rassegna*, in Working Paper n. 413, Università di Pavia – Dip. di Economia pubblica e territoriale, p. 3.

Houser, R. (1997), *Adequacy and Poverty Among the Retired*, Ageing Working Papers, n. 3.2.

INPS, *Rapporto annuale 2005*.

A. Megale, L. Birindelli, G. D'Aloia (a cura di), *Salari e contratti in Italia e in Europa 2004-2006*, 2007, Ediesse, Roma, Collana Studi e Ricerche.

IRES-CGIL, Altieri G., Carrieri M., Megale A. (a cura di), 2006, *L'Italia del lavoro oggi. Condizioni e aspettative dei lavoratori*.

IRPPS – CNR, *Lo Stato sociale in Italia – Un decennio di riforme 2003-2004*, Donzelli, 2004, Roma.

ISTAT, 2007, *Condizioni economiche delle famiglie e protezione sociale*, Cap. 5, in “Rapporto annuale - La situazione del Paese nel 2006”, Roma.

ISTAT, 2007, *Reddito e povertà delle famiglie con pensionati*, Approfondimento (Cap. 5), in “Rapporto annuale - La situazione del Paese nel 2006”, Roma, pp. 295-310.

ISTAT, 2007, *Le prestazioni pensionistiche al 31 dicembre 2005*, Roma.

ISTAT, 2007, *I beneficiari delle prestazioni pensionistiche - Anno 2005*, Roma.

ISTAT, *Statistiche della previdenza e dell'assistenza sociale - I trattamenti pensionistici - Anno 2004 (Annuari)*, 2006, Roma.

ISTAT, *Statistiche della previdenza e dell'assistenza sociale - I beneficiari delle prestazioni pensionistiche - Anno 2003 (Annuari)*, 2006, Roma.

Lagala C., *Previdenza e Assistenza sociale, origine, evoluzione e caratteri attuali delle tutele*, Ediesse, 2006, Roma.

Lindbeck A.

1995a *Hazardous welfare state dynamics*, in «The American Economic Review Papers and Proceedings», vol. 85, pp. 9-15.

1995b *Welfare state disincentives with endogenous habits and norms*, in «The Scandinavian Journal of Economics», vol. 97, pp. 477-49.

1999 *La dinamica del welfare state*», in *Il welfare state in Europa: la sfida della riforma*, a cura di Buti, M., Franco, D. e Pench L.R., Il Mulino, Bologna.

Mediobanca, 2000, *Scenari sulla previdenza privata e pubblica*. Roma, pp. 114-121.

Megale A., 2007, *Concertazione e politica dei redditi nella XV legislatura*, in “I salari nei primi anni 2000” (a cura di A. Megale, G. D'Aloia, L. Birindelli), Ediesse, Roma.

Mirrlees, J.A. 1995 *Private risk and public action: the economics of welfare state*, in «The European Economic Review», vol. 39, pp. 383-397.

Militello G., 1987, *Il futuro del sistema pensionistico italiano*, in INPS, “Il futuro del sistema pensionistico italiano”, Roma.

Morcaldò G., 1977, *Analisi della struttura dei trattamenti pensionistici e della sua evoluzione*, in “Contributi alla Ricerca Economica”, Banca d’Italia, Roma.

Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale, 2006, *Gli andamenti finanziari del sistema pensionistico obbligatorio*, Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Roma.

Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale, 2002, *Gli andamenti del sistema pensionistico obbligatorio*, Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Roma.

OECD, aprile 2007, *Factbook 2007- Economic, Environmental and Social Statistics*.

Onofri P., *Nonostante tutto, un altro pezzo di riforma del sistema pensionistico*, 1998, in “Politica Economica”, n. 1, apr. 1998.

Pizzuti F.R.

2007a, *Stato Sociale e Crescita Economica: Note sulla Situazione in Europa e in Italia*, intervento al seminario del Ministero Solidarietà Sociale, “Verso il Bilancio Sociale del Paese”, 18 aprile 2007, CNEL, Roma.

2007b, *Rapporto sullo stato sociale 2006 - Welfare state e crescita economica*, UTET, Torino.

2006, *Rapporto sullo stato sociale 2005*, UTET, Torino.

1990, *La sicurezza sociale tra previdenza e politica economica*, Liguori, Napoli.

Queisser M., 2000, *Verso una maggiore libertà di scelta individuale nella protezione sociale?*, in “Sistema Previdenza”, Mensile dell’Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, Anno XVIII – n. 196 - febbraio 2000, Roma.

Regonini G., *Il sistema pensionistico: risorse e vincoli*, in Ascoli U. (a cura di), “Welfare state all’italiana”, Bari, Laterza, 1984.

Rowntree B.S., 1901, *Poverty: A study of town life*, Mcmillian, London.

Sabbadini L.L. (ISTAT), 2007, *Percorsi del vivere in Italia - Punti critici e nuove prospettive*, intervento al seminario del Ministero Solidarietà Sociale, “Verso il Bilancio Sociale del Paese”, 18 aprile 2007, CNEL, Roma.

Sestito P., 2006, *TFR e previdenza complementare: si può ragionare a prescindere dagli sviluppi del sistema di welfare?*, in “Quaderni europei sul nuovo welfare”, n. 5/2006.

Whitehouse, E., 2000, *How Poor are the Old ? A Survey of Evidence from 44 Countries*, “Social Protection Discussion Paper”, n 17.

Le pensioni in Europa: materiale per confronti internazionali

Federico Tomassi

9. Welfare ed economia: la strategia di Lisbona e le pensioni

Il dibattito sulla strategia di Lisbona, con gli obiettivi sociali, economici e tecnologici fissati dal Consiglio europeo del 2000 e previsti per il 2010⁶³, ha portato all'attenzione il tema del cosiddetto "modello sociale europeo". Esso, in contrapposizione col modello americano, sarebbe caratterizzato da solidarietà, universalismo, uguaglianza, consistente regolazione del mercato del lavoro, limitata povertà e disuguaglianza. Lisbona, almeno nella sua formulazione originaria, prima della revisione degli ultimi anni più orientata alla competitività [Pizzuti 2005: 103-104], sottintende un ruolo per la spesa sociale di "investimento sociale", ovvero un costo da sostenere oggi (imposte e contributi) per garantire benefici nel lungo periodo in termini di riproduzione del tessuto sociale e di qualità del sistema economico [Esping Andersen 2002: 9-10, Geroldi 2003: 20-23]. In tale ottica, anche la spesa pensionistica, abitualmente considerata come una rendita improduttiva destinata alla popolazione uscita dalla forza lavoro, assume i caratteri di un incentivo a incrementare il proprio capitale umano e la propria offerta di lavoro, a fronte della garanzia di avere diritto a una pensione adeguata in futuro.

Insieme alla definizione degli obiettivi per il 2010, a Lisbona è stato avviato il metodo aperto di coordinamento (OMC), inteso come strumento per assistere gli Stati membri nell'elaborazione progressiva delle loro politiche, diffondere le buone prassi e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell'Ue. Ciò si traduce nella definizione di orientamenti comuni a breve, medio e lungo termine; nell'individuazione di indicatori quantitativi e qualitativi in base ai quali confrontare le differenti performance; nella trasposizione degli orientamenti comuni in politiche nazionali e regionali tramite obiettivi specifici; nel periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione *inter pares*, organizzate nel quadro di un processo di apprendimento reciproco.

In base al principio di sussidiarietà e alle norme dei trattati dell'Unione, i sistemi pensionistici rientrano nel pieno esercizio dei poteri nazionali, e quindi l'OMC rappresenta l'unico strumento per avviare un ragionamento e un monitoraggio condiviso della materia. È chiaro che tale strumento non permette alcun tipo di esplicito processo di armonizzazione, tanto più con la compresenza di sistemi pensionistici profondamente diversi in Europa. Può tuttavia

⁶³ Le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 pongono all'Ue l'obiettivo di "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale".

rappresentare, in paesi dove la capacità di decisione politica è limitata, un vincolo sovranazionale per contrastare l'opposizione sociale alle riforme e aumentarne la velocità di realizzazione [Pizzuti 2006: 117-125].

L'Ue, nell'ambito dell'OMC, ha fissato tre grandi ambiti di intervento, suddivisi in undici obiettivi specifici, relativi sia alla situazione corrente sia alle condizioni previste nei prossimi decenni: adeguatezza delle prestazioni nel realizzare gli obiettivi sociali previsti, modernizzazione dei sistemi allo scopo di rispondere alle mutate e mutevoli esigenze economiche, sociali e individuali, sostenibilità finanziaria della spesa. Il risultato dell'OMC sono i Rapporti di strategia nazionale sulle pensioni (NSR), le cui prime edizioni sono state predisposte nel 2002 e le seconde nel 2005⁶⁴, e a cui ha fatto seguito un Rapporto congiunto nel 2003 e nel 2006 [Pizzuti 2005: 95-103, Commissione europea 2006: 10-20].

Tuttavia, alcuni autori preferiscono parlare di “modelli sociali europei”, evidenziando come i sistemi di welfare in Europa siano fortemente differenziati e non mostrano alcun segno di convergenza verso un modello comune: rimangono diverse le concezioni di welfare, i programmi attuati, i risultati ottenuti. In effetti, esiste una significativa e crescente evidenza teorica ed empirica che i sistemi di welfare non siano valutabili *a priori*, sulla base di criteri validi per ogni paese, ma vadano considerati strettamente legati agli strumenti di politica industriale e del lavoro in essere e alle istituzioni politiche, economiche, sociali e culturali effettivamente presenti in un paese. Strutture istituzionali diverse possono essere pienamente compatibili con la ricerca dell'innovazione e della competitività, e al contempo può risultare difficile applicare le stesse politiche in paesi diversi. Al riguardo, le classificazioni abituali distinguono tra quattro modelli di welfare, secondo i criteri dei rischi coperti, dei requisiti d'accesso, della struttura delle prestazioni, delle fonti di finanziamento e degli assetti organizzativi: universalistico scandinavo, assicurativo anglosassone, corporativo continentale, familistico mediterraneo [Geroldi 2003: 4-5].

Quindi, nonostante il coordinamento comunitario e le strategie condivise tra i paesi membri, la confrontabilità dei diversi sistemi previdenziali rimane limitata. L'obiettivo del presente rapporto è proprio quello di individuare gli elementi su cui è possibile confrontare efficacemente i diversi sistemi previdenziali, evidenziando al contempo i problemi che rendono fuorvianti i consueti confronti internazionali. Dopo una breve analisi dei differenti contesti socio-economici [§ 10], vengono evidenziate le differenze strutturali dei sistemi previdenziali europei [§ 11] e si mostrano più in dettaglio i sistemi dei grandi paesi [§ 12]. Segue un confronto quantitativo sugli indicatori comunitari di adeguatezza e modernizzazione [§ 13] e di sostenibilità finanziaria [§ 14]. Infine, vengono messi in luce i problemi di confrontabilità e le modalità con le quali è possibile superare tali limitazioni, in termini di spesa aggregata per funzioni [§ 15] e per fonte [§ 16]. Conclude una breve appendice con il calcolo della spesa sociale totale [§ 0].

10. Differenze nei contesti socio-economici europei

Difficoltà e limitazioni nei confronti internazionali derivano dalle numerose differenze esistenti nel contesto socio-economico dei diversi paesi:

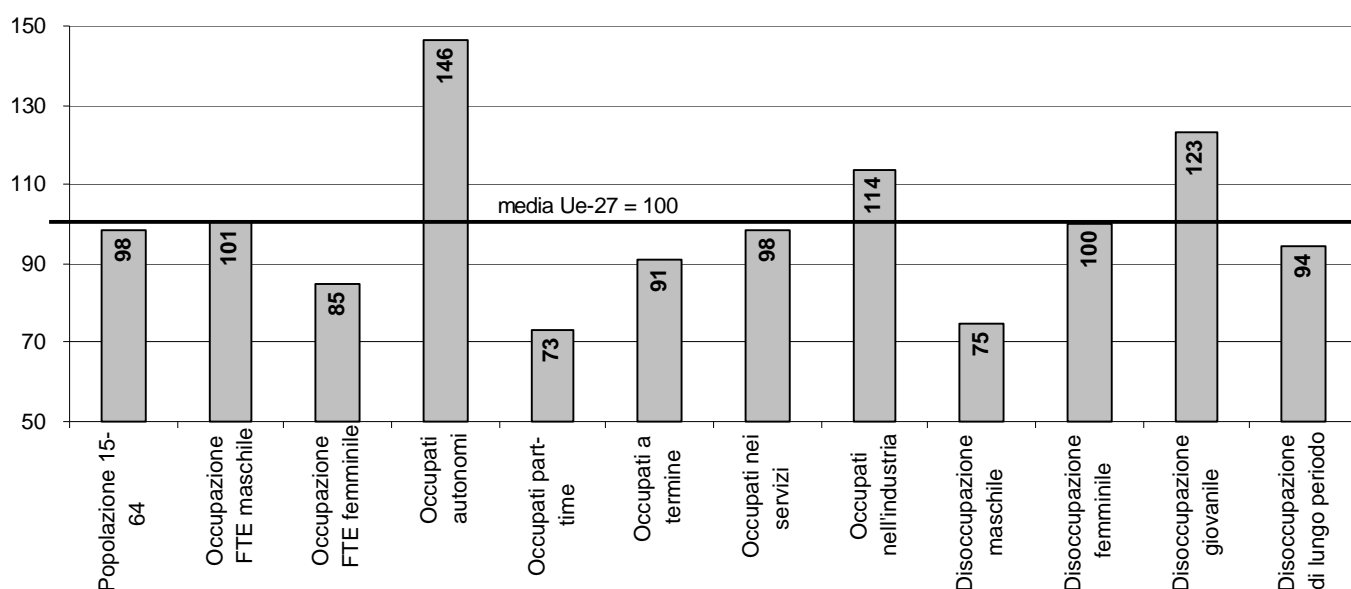
- tra i sistemi di stato sociale al cui interno si sono storicamente sviluppate le norme sulle pensioni (i “modelli di welfare” sopra ricordati);

⁶⁴ Cfr. Governo del Regno Unito [2005], Governo del Regno di Svezia [2005], Governo della Repubblica federale tedesca [2005], Governo della Repubblica francese [2005], Ministero del lavoro del Regno di Spagna [2005].

- tra i livelli di sviluppo economico e le regolazioni del mercato del lavoro, e di conseguenza tra i percorsi lavorativi e i redditi degli individui;
- tra i mix di spesa pensionistica pubblica e privata (dal ruolo forte dei fondi privati nel Regno Unito alla quota pressoché insignificante, almeno al momento, in Italia);
- tra i regimi fiscali più o meno favorevoli a cui sono assoggettati i contributi versati e le prestazioni ricevute.

L'eterogeneità negli strumenti adottati ha effetti diretti sul modo in cui si analizzano i diversi sistemi pensionistici in Europa: ad esempio, se un paese spende poco per le indennità di disoccupazione, è probabile che la protezione sociale di chi perde il lavoro avvenga o tramite il sostegno informale della famiglia (se giovani) o tramite prepensionamenti e pensioni di invalidità intesa in senso socio-economico (se adulti). Se ciò è vero, allora risulta fuorviante considerare la spesa pensionistica da sola, separata dalle altre componenti del welfare e dalle politiche del lavoro, in quanto paesi diversi utilizzano strumenti diversi per raggiungere (più o meno efficacemente) lo stesso obiettivo. Inoltre, la presenza di schemi previdenziali privati più o meno estesi, insieme alle differenti caratteristiche del trattamento fiscale degli schemi pubblici, rendono la spesa pubblica lorda, nel sintetizzare la quota di reddito nazionale destinata alla previdenza pubblica o privata, meno significativa rispetto alla spesa totale netta.

In via preliminare, poiché i sistemi previdenziali sono basati sulla contribuzione dei lavoratori, siano essi a ripartizione (pensioni pagate con i contributi versati oggi dai lavoratori attivi) o a capitalizzazione (pensioni erogate in base ai contributi versati in passato dai pensionati attuali), è utile comprendere le differenze che esistono in merito al mercato del lavoro nei grandi paesi europei che saranno oggetto del presente lavoro [Fig. 1 e Tab. 1]. La fascia in età da lavoro è pari a circa due terzi della popolazione complessiva in ogni paese, con l'eccezione della "giovane" Spagna (69%). L'indicatore migliore della quantità e della qualità del lavoro è il tasso di occupazione *full-time equivalent* (FTE), elevato in Svezia (67% della popolazione tra 15 e 64 anni) e Regno Unito (62%), che presenta il valore minore proprio in Italia (55%), dove molte persone non entrano a far parte della forza lavoro rimanendo inattivi e quindi non contribuendo al sistema previdenziale. Va notato che il ritardo italiano è dovuto alla componente femminile, il cui tasso è estremamente basso (41%), mentre tra gli uomini il dato è simile agli altri paesi (70%) e persino superiore a Francia e Germania.

Fig. 1 – Rapporto tra indicatori del mercato del lavoro in Italia e la media europea (Ue-27 = 100)


Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea [2007: Statistical Annex].

Tab. 1 – Indicatori del mercato del lavoro (2006)

Indicatore	Francia	Germania	Italia	R. Unito	Spagna	Svezia
Uomini e donne						
Popolazione totale (migliaia)	59.797	81.501	58.435	58.588	43.835	9.084
Popolazione tra 15 e 64 anni di età (migliaia)	39.129	54.549	38.726	38.777	30.255	5.951
Popolazione tra 15 e 64 anni di età (% popolazione)	65,4	66,9	66,3	66,2	69,0	65,5
Occupati (migliaia)	25.304	39.109	24.754	28.961	19.848	4.404
Occupazione equivalente full-time (% popolazione 15-64)	58,4	57,8	55,4	61,9	60,8	66,6
Tasso di occupazione autonoma (% occupati)	8,9	11,2	24,3	13,0	14,5	4,7
Tasso di occupazione part-time (% occupati)	17,2	25,8	13,3	25,5	12,0	25,1
Tasso di occupazione a termine (% occupati)	13,5	14,5	13,1	5,8	34,0	17,3
Occupazione nei servizi (% occupati)	76,2	72,4	67,5	n.d.	65,4	75,7
Occupazione nell'industria (% occupati)	20,4	25,5	28,4	n.d.	29,6	22,3
Occupazione in agricoltura (% occupati)	3,4	2,2	4,1	n.d.	5,0	2,1
Disoccupati (migliaia)	2.629	3.432	1.673	1.596	1.849	326
Tasso di disoccupazione (% forza lavoro)	9,4	8,4	6,8	5,3	8,6	7,0
Tasso di disoccupazione giovanile (% forza lavoro 15-24)	23,1	14,2	21,6	14,1	18,0	20,8
Tasso di disoccupazione di lungo periodo (% forza lavoro)	4,0	4,7	3,4	1,2	1,9	1,1
Uomini						
Popolazione totale (migliaia)	29.043	39.957	28.406	28.562	21.641	4.504
Popolazione tra 15 e 64 anni di età (migliaia)	19.331	27.486	19.355	19.087	15.292	3.020
Popolazione tra 15 e 64 anni di età (% popolazione)	66,6	68,8	68,1	66,8	70,7	67,1
Occupati (migliaia)	13.585	21.395	15.010	15.488	11.802	2.318
Occupazione equivalente full-time (% popolazione 15-64)	66,7	69,4	69,9	73,0	74,6	72,4
Tasso di occupazione autonoma (% occupati)	11,4	13,5	27,9	17,3	16,8	6,7
Tasso di occupazione part-time (% occupati)	5,7	9,3	4,7	10,6	4,3	11,8
Tasso di occupazione a termine (% occupati)	13,0	14,7	11,2	5,1	32,0	15,4
Occupazione nei servizi (% occupati)	65,3	61,6	58,3	n.d.	52,0	62,8
Occupazione nell'industria (% occupati)	30,1	35,7	37,0	n.d.	42,0	34,1
Occupazione in agricoltura (% occupati)	4,6	2,7	4,7	n.d.	6,1	3,2
Disoccupati (migliaia)	1.277	1.741	801	915	799	168
Tasso di disoccupazione (% forza lavoro)	8,6	7,7	5,4	5,7	6,4	6,9
Tasso di disoccupazione giovanile (% forza lavoro 15-24)	21,4	14,1	19,1	15,9	15,1	20,6
Tasso di disoccupazione di lungo periodo (% forza lavoro)	3,7	4,4	2,6	1,5	1,2	1,2

Donne						
Popolazione totale (migliaia)	30.753	41.543	30.030	30.026	22.193	4.580
Popolazione tra 15 e 64 anni di età (migliaia)	19.798	27.063	19.371	19.690	14.963	2.931
Popolazione tra 15 e 64 anni di età (% popolazione)	64,4	65,1	64,5	65,6	67,4	64,0
Occupati (migliaia)	11.719	17.714	9.744	13.473	8.046	2.087
Occupazione equivalente full-time (% popolazione 15-64)	50,7	46,5	41,4	51,7	46,8	61,0
Tasso di occupazione autonoma (% occupati)	6,1	8,6	18,8	8,0	11,2	2,5
Tasso di occupazione part-time (% occupati)	30,6	45,8	26,5	42,6	23,2	40,2
Tasso di occupazione a termine (% occupati)	14,0	14,3	15,8	6,4	36,7	19,1
Occupazione nei servizi (% occupati)	88,5	84,9	81,3	n.d.	85,1	89,6
Occupazione nell'industria (% occupati)	9,4	13,6	15,6	n.d.	11,4	9,5
Occupazione in agricoltura (% occupati)	2,1	1,5	3,1	n.d.	3,4	0,9
Disoccupati (migliaia)	1352	1691	873	681	1050	158
Tasso di disoccupazione (% forza lavoro)	10,4	9,1	8,8	4,9	11,6	7,1
Tasso di disoccupazione giovanile (% forza lavoro 15-24)	25,3	14,3	25,3	12,1	21,6	21,0
Tasso di disoccupazione di lungo periodo (% forza lavoro)	4,3	5,2	4,5	0,8	2,8	0,9

Fonte: Commissione europea [2007: Statistical Annex].

Peraltro, sempre in Italia, il tasso di lavoro autonomo è il più alto tra i paesi considerati (24% degli occupati), nettamente maggiore rispetto a Germania (11%), Francia (9%) e Svezia (5%), e anche ciò contribuisce a rendere meno facile il disegno del sistema previdenziale italiano. Al contrario, in Italia l'occupazione a tempo parziale è inferiore alla media (13%), in linea con il valore spagnolo, ma pari alla metà rispetto a Germania, Regno Unito e Svezia. Riguardo all'occupazione a tempo determinato, è invece la Spagna, a causa della profonda deregolamentazione del suo mercato del lavoro, a mostrare un valore eccentrico (34%), mentre gli altri paesi oscillano tra il 13 e il 17%, eccetto il Regno Unito (6%). Altro dato importante, la suddivisione per settori economici mostra come Italia e Spagna abbiano ancora quasi il 30% dei lavoratori impiegati nell'industria, contro il 21-22% di Francia e Svezia, e solo due terzi nei servizi, contro valori superiori al 70% negli altri paesi.

Infine, la disoccupazione è limitata nel Regno Unito (solo 5%, rispetto a una media del 7-9%), sebbene si debba tenere conto di differenti metodologie di calcolo che rischiano di confondere i risultati, ma certamente un dato grave è l'elevata disoccupazione giovanile che colpisce quasi tutti i paesi considerati, con tassi compresi tra il 18 e il 23% eccetto in Germania e Regno Unito (14%). In particolare, il tasso di disoccupazione femminile, giovanile e non, è significativamente maggiore di quello maschile solo in Italia e Spagna, mentre negli altri paesi uomini e donne risultano disoccupati in percentuali simili o sono persino (nel Regno Unito) svantaggiati gli uomini.

11. Differenze strutturali nei sistemi previdenziali europei

L'eterogeneità dei 27 sistemi pensionistici europei deriva in particolare dalla diversa articolazione del sistema stesso e dal diverso peso assegnato ai quattro⁶⁵ possibili pilastri previdenziali [World Bank 2005: 1-2, Oecd 2007a: 22-23]:

- pensione sociale pubblica *flat rate* non contributiva (basata solo su età e residenza), a scopo redistributivo, per garantire un livello minimo di standard di vita⁶⁶;

⁶⁵ Nella trattazione non si terrà conto di un quinto possibile pilastro, non rientrante nel sistema previdenziale, ovvero il sostegno informale all'interno della famiglia o della comunità per garantire salute, assistenza e alloggio.

⁶⁶ Le pensioni sociali possono essere garantite a tutti i pensionati, essendo un vero e proprio primo pilastro della previdenza (come avviene nel Regno Unito), oppure solo agli anziani a basso reddito (come è il caso dell'Italia).

- pensione obbligatoria contributiva e pubblica, legata al reddito da lavoro, per sostituirlo almeno in parte al termine della vita lavorativa (a benefici definiti, a contribuzione definita nozionale, a punti) [Tab. 2];
- pensione obbligatoria privata, legata anch'essa al reddito da lavoro (a contributi o benefici definiti);
- risparmio volontario per integrare la pensione obbligatoria.

A ciò si aggiungono differenze negli anni lavorativi di riferimento nel calcolo dei benefici (gli ultimi, i migliori, tutti), nel tasso di rendimento o di calcolo dei punti, nelle modalità di indicizzazione (ai prezzi o ai salari), nell'età legale di pensionamento (in genere, 60 o 65 anni), nella possibilità di pensionamento anticipato, negli incentivi e disincentivi riguardo alla scelta dell'età effettiva di pensionamento [Pizzuti 2005: 105-113, Comitato di politica economica 2007, Missoc 2007, Oecd 2007a: 21-30].

Nelle tabelle che seguono, a parte la prima di orientamento tra le diverse strutture dei sistemi pensionistici europei⁶⁷, sono riportati solo i dati dei principali paesi, con l'aggiunta della Svezia, paese simbolo del modello scandinavo ed esempio di riforma sostanziale del sistema negli anni 90 insieme all'Italia.

Tab. 2 – Definizione degli schemi previdenziali pubblici e privati

Nome	Sigla	Definizione
A punti	-	I lavoratori accumulano punti in base al loro reddito per ogni anno di lavoro, da moltiplicare per un dato valore al momento del pensionamento, in modo da convertirli in benefici.
Benefici definiti	DB	L'ammontare del beneficio non è aleatorio, ma dipende dal numero di anni di anzianità e da una qualche misura del reddito percepito durante la vita lavorativa. All'interno della componente previdenziale obbligatoria possono essere gestiti da privati, sebbene in genere organizzati dalle parti sociali secondo lo status occupazionale del lavoratore (detti pertanto "occupazionali"), con la condivisione del rischio tra assicurato e fondo.
Contributi definiti	DC	L'ammontare del beneficio è aleatorio, in quanto i contributi dei singoli lavoratori alimentano i loro conti individuali (e sono pertanto denominati "personali"), che vengono investiti nei mercati finanziari e convertiti in benefici in base al rendimento ottenuto, lasciando così il rischio finanziario a carico degli assicurati.
Contribuzione definita nozionale	NDC	I contributi dei lavoratori vengono registrati in conti personali (esistenti solo sulla carta), a cui viene applicato un tasso di rendimento legato alla crescita del PIL nominale, del salario medio o di inflazione e massa salariale, e al momento del pensionamento vengono convertiti in benefici utilizzando una formula attuariale che tiene conto dell'aspettativa di vita. È il sistema in vigore in Italia.

Ovunque esistono schemi pubblici obbligatori, che differiscono per il grado di copertura dei lavoratori, e solo alcuni paesi, tra cui molti dei nuovi membri dell'Ue, prevedono anche schemi privati a partecipazione ugualmente obbligatoria [Tab. 3]. Questi ultimi possono essere organizzati dalle parti sociali (occupazionali, in genere a benefici definiti DB) oppure no (personali, a contribuzione definita DC).

Tab. 3 – Struttura dei sistemi previdenziali nell'Unione europea (2007)

Paese	Somma fissa	Benefici definiti	Punti	NDC	Partecipazione obbligatoria a schemi privati occupazionali	Partecipazione volontaria a schemi privati
-------	-------------	-------------------	-------	-----	--	--

⁶⁷ Per una panoramica globale cfr. Whitehouse [2007].

Austria		x			
Belgio		x			x (alcuni settori, DC)
Cipro	x	x			
Danimarca	x	x (peso limitato)			x (quasi obbligatoria, DC)
Estonia	x	x			x (personale DC)
Finlandia	x	x			
Francia		x	x		
Germania			x		x (occup. DB)
Grecia		x			
Irlanda	x				x (occupaz.)
Italia				x	
Lettonia				x	x (personale DC)
Lituania	x	x (opting out)			x (opting out)
Lussemburgo	x	x			
Malta		x			
Paesi Bassi	x				x (quasi obbligatoria, DB)
Polonia				x	x (personale DC)
Portogallo		x			
Regno Unito	x	x (opting out)			x (opting out)
Rep. Ceca	x	x			
Slovacchia			x		
Slovenia		x			
Spagna		x			
Svezia				x	x (obblig. poco rilevanti + quasi obblig. DB-DC)
Ungheria		x			x (personale DC)

Fonte: Pizzuti [2005: tab. 2.15, p. 106-108], Missoc [2007].

In alcuni paesi, quali Svezia, Danimarca, Belgio e Paesi Bassi, gli schemi privati occupazionali sono caratterizzati dalla quasi obbligatorietà, quando la partecipazione è obbligatoria se il lavoratore appartiene a un determinato settore o categoria. Nel Regno Unito e in Lituania il lavoratore può uscire dallo schema pubblico contributivo (*opting out*) per aderire a schemi privati occupazionali o personali. In particolare, in Danimarca, Paesi Bassi, Irlanda e Regno Unito (per chi esce dagli schemi pubblici) tutto o quasi l'onere assicurativo è demandato agli schemi privati stessi, a fronte di una limitata pensione di base (*flat*, in somma fissa) a scopo redistributivo. Limitandosi all'Ue-15, schemi pubblici a benefici definiti sono presenti in Austria, Belgio (più schemi privati per il 30% dei lavoratori), Finlandia (più una *flat*), Francia (insieme a uno schema a punti), Grecia, Lussemburgo (più una *flat*), Portogallo, Spagna, Regno Unito (più una *flat*, ma con la possibilità di *opting out* verso schemi privati). Schemi a punti esistono in Francia (insieme a DB) e Germania (insieme alla partecipazione volontaria a schemi privati). Infine, schemi a contribuzione definita nozionale (NDC) sono presenti in Italia e Svezia, oltre a Polonia e Lituania tra i nuovi membri.

Per quanto riguarda gli schemi a partecipazione obbligatoria nei paesi principali dell'Ue, l'eterogeneità è elevata [Tab. 4]: funzionano sistemi molto diversi tra loro, l'età di pensionamento varia tra 60 e 67 anni, esiste solo in alcuni casi un fattore di sostenibilità della spesa, l'indicizzazione avviene sia con i prezzi sia con i salari, non è ammesso ovunque il pensionamento anticipato o quello parziale.

Tab. 4 – Caratteristiche degli schemi previdenziali a partecipazione obbligatoria (2007)

Paese	Calcolo delle prestazioni	Anni di riferimento	Fattore di sostenibilità	Indicizzazione prestazioni	Età di pensionamento	Incentivi e disincentivi
Francia	DB	Migliori 25	---	Prezzi	60	Pensione aumentata se

	Punti	Intera carriera	---	Prezzi		posticipata, ridotta se anticipata
Germania	Punti (metà dei lavoratori anche DB occupazionali)	Intera carriera	Tasso di dipendenza degli anziani	Salari	Legale: 65 (diventerà 67) Anticipata: 63	Pensione aumentata se posticipata
Italia	NDC	Intera carriera	Tasso di crescita del PIL nominale e aspettativa di vita	Prezzi (incompleta per pensioni più alte)	Legale: uomini 65 e donne 60 Anticipata: uomini 60 e donne 57	Disincentivi impliciti nel sistema NDC
Regno Unito	Flat rate	Anni di contribuzione	---	Prezzi		
	DB (sostituita dal 55% dei lavoratori con schemi privati occupazionali/personali)	Intera carriera (salario finale per gli schemi privati)	---	Prezzi	65	Pensione aumentata se posticipata
Spagna	DB	Ultimi 15	Anzianità contributiva	Prezzi	Legale: 65 Anticipata: 61	Pensione aumentata se posticipata, ridotta se anticipata
Svezia	NDC	Intera carriera	Aspettativa di vita	Salari - 1,6 p.p.		Disincentivi impliciti nel sistema NDC
	DB o DC occupazionali quasi obbligatori (90% dei lavoratori)	---	---	---	Flessibile tra 61 e 67	---
	DC individuale (scarsa importanza)	---	---	Prezzi		---

Fonte: Pizzuti [2005: tab. 2.15, p. 106-108], Missoc [2007].

In generale, però, i modelli sono contributivi (sia che si basino sui punti, sia sui benefici definiti, sia sulla contribuzione definita nozionale), dando luogo a una pensione pubblica che riveste un peso notevole sui redditi dei pensionati, in funzione degli anni di contribuzione e del salario percepito nell'intera carriera (eccetto Francia e Spagna). Solo in Germania e Svezia il pilastro pubblico è affiancato dalla partecipazione volontaria od obbligatoria agli schemi privati occupazionali, che rappresentano una quota importante del reddito dei pensionati. Fa eccezione il Regno Unito, dove la quota maggiore del reddito proviene dai fondi privati volontari o scelti con *opting out* dal sistema pubblico. Il paragrafo successivo descriverà maggiormente nel dettaglio situazione attuale, evoluzione recente e riforme attuate o previste nei grandi paesi europei.

Negli ultimi 15 anni le riforme dei sistemi pensionistici sono state numerose, sebbene poche abbiano comportato revisioni sostanziali, come è accaduto in Svezia e Italia, e in parte in Germania [Tab. 5]. Il modello adottato nei primi due paesi assimila di fatto la pensione ad una sorta d'investimento finanziario (con rendimento pari al tasso medio di crescita del PIL); il montante e la rendita vengono a dipendere dai contributi versati (siano essi a carico del lavoratore o del datore di lavoro), dalla crescita del PIL e dalla speranza di vita [Artoni e Devillanova 2007: 2].

Tab. 5 – Caratteristiche delle riforme dei sistemi previdenziali (dagli anni 90)

Paese	Cambiamento della struttura del sistema	Aumento dell'età di pensionamento	Incentivi e disincentivi all'età effettiva di pensionamento	Aumento degli anni utili ai fini del calcolo dei benefici	Peggiora rivalutazione e e indicizzazione	Introduzione di fattori di sostenibilità	Altro
Francia	---	Aumento del minimo contributivo	Entrambi	Dai migliori 10 ai migliori 25	Indicizzazione ai prezzi	Aspettativa di vita	Aumento dei contributi

Germania	Schemi privati volontari incentivati	Aumento graduale a 67 anni	Disincentivi	---	---	Tasso di dipendenza economica degli anziani	Abolizione dei trattamenti fiscali privilegiati, aumento dei contributi
Italia	Introduzione di NDC	Aumentata l'età e il minimo contributivo	Disincentivo implicito nel sistema NDC	Passaggio dal calcolo retributivo al contributivo	Indicizzazione ai prezzi, ridotta per le pensioni alte	Crescita del PIL nominale e aspettativa di vita	Aumento dei contributi
Regno Unito	Schemi privati DC con opting out	65 per tutti	Incentivi	---	---	---	Aumento delle pensioni di base, aumento della progressività
Spagna	---	---	Incentivi	---	---	---	Diminuzione dei contributi
Svezia	Introduzione di NDC e schemi privati DC quasi obbligatori, passaggio da DB a DC degli schemi occupazionali	---	Disincentivo implicito nel sistema NDC	Dai migliori 15 all'intera carriera	---	Sostenibilità finanziaria	Abolizione dei trattamenti fiscali privilegiati, diminuzione dei contributi

Fonte: Oecd [2007a: tab. II.1.1, p. 58-60].

12.I sistemi previdenziali nazionali ⁶⁸

Francia. Il sistema francese è essenzialmente basato su schemi obbligatori pubblici a benefici definiti, differenti secondo il settore di appartenenza del lavoratore, che ammontano al 98% della spesa pensionistica e sono finanziati con contributi sociali e imposte. Lo schema principale, riservato ai dipendenti privati, è affiancato da schemi obbligatori complementari a punti, attivati tramite accordi collettivi. Un modello analogo a doppio pilastro vale per agricoltori e liberi professionisti, mentre i dipendenti pubblici godono di schemi speciali a singolo pilastro. La pensione minima è pari al massimo a 608 € mensili, secondo i periodi di contribuzione, mentre l'assegno di solidarietà *means-tested* per gli anziani è di 621 €. Rimane poco spazio per i fondi privati volontari, seppure incentivati fiscalmente e favoriti da recenti riforme.

In prospettiva, il problema demografico appare ridotto rispetto alla media europea, grazie a un tasso di fertilità maggiore, che comporterà un tasso di dipendenza nel 2050 pari al 46%. Le recenti riforme di entrambi i pilastri, in ogni caso, ridurranno il tasso di sostituzione. Le riforme del 1993 (settore privato) e 2003 (pubblica amministrazione), tendenti ad equiparare i due settori, hanno infatti comportato l'aumento da 37,5 a 40 degli anni di contribuzione necessari ad ottenere pensioni complete (ma è in discussione di arrivare a 41), nonché l'indicizzazione delle prestazioni ai prezzi. Solo se gli anni di contribuzione sono almeno 42, sotto certe condizioni, è possibile andare in pensione prima dei 60 anni di età. In caso contrario, l'età legale di pensionamento rimane a 65 anni. Inoltre, sono stati introdotti o sono in corso di introduzione incentivi e disincentivi per l'età effettiva di pensionamento: il tasso di sostituzione è incrementato di 1,5 punti percentuali per ogni anno di lavoro oltre i 60 anni di età, e al contrario è ridotto di 2,5 punti per ogni anno in meno. La pensione complementare viene anch'essa corrisposta a 60 anni se sono soddisfatti i requisiti per la pensione di base completa, altrimenti a 65 anni, e dipende direttamente dal numero di anni di contribuzione.

Allo stato attuale, per calcolare i benefici nello schema di base si moltiplica il salario di riferimento per il tasso di conversione (pari al 50% con 40 anni di contributi, con una riduzione compresa tra 2,5 e 5 punti percentuali per ogni anno mancante) e per i trimestri di

⁶⁸ I dati in questo paragrafo sono tratti dai *country summaries* allegati a Commissione europea [2006] e da Missoc [2007]. Per l'Italia si rimanda al congiunto rapporto sul sistema pensionistico italiano.

contribuzione diviso 158. Il salario di riferimento è pari alla media dei migliori 25 anni di carriera, rivalutati secondo meccanismi specifici. A ciò si aggiunge un'integrazione per il partner a carico (schema di base) e per i figli entro i 25 anni (schema complementare), nonché integrazioni speciali per le famiglie con 3 o più figli. La pensione di base ha un tetto massimo di 1.341 € e quella complementare un tetto pari a 3 volte (dipendenti) o 8 volte (quadri e dirigenti) il precedente. Il pensionamento può essere parziale se il lavoratore con più di 60 anni diventa part-time. I benefici vengono tassati normalmente, eccetto alcune integrazioni esenti, e inoltre si pagano su di essi la contribuzione sociale generalizzata, pari al 6,6%, e la contribuzione per il rimborso del debito sociale, pari allo 0,5%; nello schema complementare i contributi sociali ammontano all'1%.

Germania. Il sistema tedesco è basato su un ampio primo pilastro obbligatorio a punti, che copre circa l'80% dei lavoratori, affiancato da schemi specifici per dipendenti pubblici (liquidati direttamente nel bilancio statale), agricoltori e liberi professionisti. I punti vengono guadagnati nel corso della vita lavorativa in proporzione al reddito percepito, e trasformati in benefici moltiplicandoli per un coefficiente modificato annualmente per tenere conto dell'evoluzione del reddito e di un fattore di sostenibilità (il tasso di dipendenza economica degli anziani, ovvero il rapporto tra pensionati e contributori); tale coefficiente incide su tutte le pensioni in essere, e non solo su quelle liquidate nell'anno. Il secondo pilastro è fondato su cinque opzioni alternative di schemi occupazionali volontari, che coprono circa il 46% dei dipendenti privati, a cui si può contribuire anche convertendo nei fondi parte del salario. Il terzo pilastro riguarda infine assicurazioni private a cui devolvere fino al 4% del salario, incentivato con bonus e deduzioni fiscali soprattutto per i lavoratori a basso reddito e con figli. Non esiste una pensione minima, ma disabili e anziani senza reddito adeguato vengono sostenuti con interventi *means-tested*.

Le riforme sono cominciate nel 1992, con la modifica della formula di calcolo dei benefici, l'aumento graduale dell'età di pensionamento e l'introduzione di disincentivi al pensionamento anticipato. Nel 2001 sono stati introdotti i pilastri privati, volontari e incentivati dallo Stato. Nel 2004 la formula di calcolo è stata ulteriormente modificata con l'inserimento del fattore di sostenibilità della spesa. Ora il reddito degli anziani viene per il 66% dalla pensione pubblica obbligatoria, per il 21% dal secondo pilastro, per il 7% dal terzo e per il rimanente 6% da altre fonti e trasferimenti; tuttavia, nei *länder* orientali ben il 91% del reddito proviene dal primo pilastro, in quanto gli altri due sono stati introdotti solo recentemente. Chiaramente, il tasso di sostituzione del primo pilastro è previsto in diminuzione nei prossimi decenni, a fronte del contemporaneo incremento degli altri due pilastri: 15 punti percentuali in più entro il 2050, che compensano i 9 punti in meno del primo pilastro. In ogni caso, la riforma del 2004 impegna il Governo a non far scendere il tasso sotto a un minimo del 46% (fino al 2020) o del 43% (fino al 2030), per un pensionato con 45 anni di contributi. Con le riforme è stata anche fortemente ridotta la possibilità del pensionamento anticipato a 63 anni, che sarà limitato per i lavoratori nati dopo il 1951 ai casi di disabilità e anzianità contributiva, con una penalizzazione dello 0,3% per ogni mese mancante. Al contrario, chi posticipa il pensionamento oltre i 65 anni riceve un bonus dello 0,5% mensile. L'ultima riforma approvata a fine 2006 prevede peraltro l'innalzamento graduale dell'età legale a 67 anni entro il 2029, con la possibilità di mantenere il limite dei 65 anni per chi ha almeno 45 anni di contributi.

La formula di calcolo dei benefici consiste nei punti guadagnati nel corso della vita lavorativa (pari al salario percepito diviso il salario medio, corretto per un fattore di accesso che dipende dall'età di pensionamento) moltiplicati per la pensione mensile media per anno di contribuzione, rivalutata annualmente secondo la dinamica salariale e il fattore di

sostenibilità. Non sono previste integrazioni particolari. Di conseguenza, tutti gli anni della carriera concorrono a determinare il valore della pensione, con un tetto massimo mensile pari a 5.250 € nell'Ovest e 4.550 € nell'Est. È possibile accedere al pensionamento parziale, in misura pari a un terzo, metà o due terzi della pensione piena, in caso di lavoro part-time negli ultimi anni di carriera. Dal punto di vista fiscale, al momento, l'imponibile è pari solo al 50% della pensione, con una *no-tax area* estesa fino a circa 18.300 € e il pagamento di parte dei contributi sociali (7,55% per malattia e 1,7% per assistenza). La disciplina fiscale è però in corso di modifica, con la progressiva detassazione dei contributi previdenziali in cambio dell'eliminazione di ogni trattamento privilegiato per le pensioni entro il 2040.

Regno Unito. Il sistema britannico è differente rispetto agli grandi paesi europei esaminati, essendo basato su un primo pilastro pubblico *flat* di base e su una quota contributiva che si può lasciare per aderire a fondi privati occupazionali o personali (*opting out*). La pensione pubblica di base è liquidabile dopo 44 anni di contribuzione per gli uomini e 39 per le donne, con incentivi a posticiparla (bonus del 10,4% annuo o somma *una tantum* comprensiva di interessi), ed è pari attualmente a 125 € settimanali, con integrazioni in caso di assistenza, invalidità e particolari condizioni climatiche. Per le fasce più deboli che non possono accedere agli schemi privati, la pensione contributiva pubblica presenta alcuni strumenti di protezione, accreditando i contributi corrispondenti a un dato ammontare anche se il reddito percepito è inferiore. Completa il quadro la pensione minima (*pension credit*), che garantisce un reddito minimo *means-tested* fino a 169 € (258 per una coppia) ai cittadini con più di 60 anni; tale strumento è stato introdotto solo nel 2003, con l'obiettivo di ridurre l'elevato tasso di povertà tra gli anziani, pari in quell'anno al 24% (e ben il 30% per gli ultrasettantacinquenni) contro il 17% della popolazione con meno di 65 anni. La complessa articolazione del sistema previdenziale britannico rende poco utile approfondire i dettagli istituzionali del pilastro pubblico, che rappresenta solo una parte dei redditi da pensione.

Circa il 60% dei dipendenti ha aderito agli schemi privati, godendo di una riduzione nei contributi previdenziali e di un più favorevole trattamento fiscale dei risparmi. Fino a qualche anno fa, la maggior parte degli schemi privati erano occupazionali a benefici definiti, contrattati con il datore di lavoro, le cui prestazioni sono dipendenti dagli anni di contribuzione e dall'ultimo salario. Negli ultimi anni sono però aumentati gli schemi personali a contributi definiti, creati in particolare per chi non ha accesso ai primi o cambia frequentemente lavoro, che tuttavia scaricano l'onere del rischio finanziario direttamente sui lavoratori; sono utilizzati oggi dal 14% dei lavoratori (44% tra gli autonomi). La minore copertura degli schemi DC è mostrata dal tasso di contribuzione, pari al 7-9% contro il 17-20% degli schemi DB. Inoltre, solo gli schemi DB sono oggetto di specifico intervento normativo per costituire fondi di garanzia con i quali lo Stato, entro certi limiti, assicura le prestazioni in caso di insolvenza del datore di lavoro e di sottofinanziamento del fondo.

Grazie a un tasso di dipendenza previsto in aumento al 45% nel 2050, ma che rimarrà tra i più bassi in Europa, le riforme recenti non sono state orientate tanto alla sostenibilità finanziaria, quanto al miglioramento nell'adeguatezza del reddito. Nel 2002 la modifica dello schema contributivo pubblico (la cui denominazione è mutata in "State Second Pension") ha comportato una maggiore protezione per i redditi medio-bassi e l'estensione della copertura a soggetti prima esclusi. Sono poi stati introdotti nel 2003, come già evidenziato, strumenti di intervento per le fasce più povere, che altrimenti rischierebbero di subire un netto peggioramento del tasso di sostituzione della pensione pubblica, previsto in calo fino a solo il 25% nel 2050. In un'ottica di modernizzazione del sistema, è stato infine equiparato il trattamento di uomini e donne, innalzando l'età di pensionamento femminile a 65 anni entro il 2020.

Spagna. Il sistema spagnolo è fondato su un tradizionale schema contributivo pubblico, obbligatorio per tutti i dipendenti privati, affiancato da schemi speciali per i dipendenti pubblici e gli autonomi. La pensione piena si ottiene con 35 anni di contributi o 65 di età e viene calcolata sugli ultimi 15 anni di carriera, rivalutati ai prezzi con un tetto massimo del 190% del reddito medio; ogni anno in meno di contribuzione comporta una riduzione del 2-3% nel valore della pensione. Sebbene le pensioni siano indicizzate ai prezzi, in pratica negli ultimi anni sono aumentate anche in termini reali, in particolare per quanto riguarda le pensioni minime. Quest'ultime sono basate su due meccanismi: un minimo garantito per le pensioni contributive (di cui usufruisce il 28% dei pensionati, pari a 460 € prima dei 65 anni e a 493 € oltre) e un assegno a somma fissa *means-tested* per chi ne è sprovvisto (il 6% dei pensionati). Gli schemi privati volontari sono allo stato attuale poco importanti, sebbene siano fiscalmente incentivati, ma appaiono in crescita con circa 7 milioni di lavoratori coinvolti, a cui vanno aggiunti circa 2 milioni di membri di schemi paralleli promossi a livello regionale.

Le poche riforme avviate nei meccanismi del sistema hanno introdotto incentivi al pensionamento posticipato, sia come bonus sul beneficio dopo i 65 anni, sia come pensione parziale continuando a lavorare part-time dopo i 60 anni; la pensione anticipata è possibile a 61 anni solo per i disoccupati con almeno 30 anni di contribuzione e per i lavori usuranti. Sono stati inoltre decisi nel 2004 e nel 2005 incrementi delle pensioni minime e degli assegni per i superstiti. L'adeguatezza delle pensioni va in ogni caso valutata alla luce del ritardato sviluppo economico del paese, e della persistente arretratezza di alcune sue regioni, in quanto il tasso di povertà degli anziani risulta significativamente superiore al resto della popolazione (28% rispetto al 19%, con gli ultrasettantacinquenni al 31%), nonostante i tassi di sostituzione siano i più elevati tra i grandi paesi europei. Tuttavia, il problema maggiore e finora scarsamente affrontato è quello della sostenibilità finanziaria della spesa, prevista in rapida crescita dopo il 2020 con un incremento entro il 2050 di oltre 7 punti percentuali, in parallelo a un incremento del tasso di dipendenza dal 25% al 67% nel 2050. Per intervenire su tale situazione, esiste dal 1997 un fondo di riserva finanziato con gli avanzi del sistema di sicurezza sociale, grazie alla notevole crescita economica e occupazionale degli ultimi anni, che ha permesso di accumulare allo stato attuale il 3,2% del PIL; tale fondo, a legislazione vigente, comincerebbe ad essere intaccato nel 2015, ma avrebbe un'autonomia di soli cinque anni.

Lo schema di calcolo della pensione prevede la moltiplicazione del salario di riferimento per un tasso di conversione in ragione degli anni di contribuzione (pari al 100% con 35 anni, aumentabile del 2% ogni anno addizionale di lavoro). Il salario di riferimento è pari al rapporto tra il salario percepito negli ultimi 180 mesi (rivalutati ai prezzi) e il valore di 210. Non esistono integrazioni, eccetto per la pensione minima se il partner non ha reddito, ma la pensione è pagata 14 volte l'anno. La pensione massima è pari a 2.290 € mensili. Il trattamento fiscale applicato è identico agli altri redditi da lavoro, ma non viene pagato alcun contributo sociale.

Svezia. Il sistema svedese è simile all'Italia in quanto, con la riforma degli anni 90, ha adottato uno schema pubblico obbligatorio a contribuzione definita nozionale, finanziato esclusivamente con contributi previdenziali. Tuttavia, l'implementazione del modello è andata più avanti rispetto all'Italia, sviluppando ampiamente i pilastri complementari e integrativi privati e lasciando al lavoratore la libertà di scegliere quando e come andare in pensione. Rispetto al totale dei contributi, pari al 18,5% del salario, il 16% viene utilizzato per alimentare i conti personali dei lavoratori, capitalizzati a un tasso di rendimento legato alla crescita del PIL, e il 2,5% viene investito in fondi occupazionali a contributi definiti. Accede obbligatoriamente a tali schemi privati il 90% dei lavoratori, secondo il settore di

appartenenza (per questo sono detti “quasi obbligatori”), in base ad accordi collettivi siglati dalle parti sociali che permettono una pensione supplementare pari a circa il 10-15% del reddito degli anziani, garantendo inoltre assicurazione dei superstiti e cure di lunga durata. Solo il 40% dei lavoratori accede invece a fondi individuali volontari, fiscalmente deducibili, che al momento rappresentano una frazione minima del reddito, ma sono in costante crescita. Infine, esiste un assegno minimo garantito per gli anziani oltre i 65 anni, in base agli anni di residenza nel paese (è piena dopo 40 anni, pari a circa 800 €annui), a cui è stato recentemente affiancato un assegno specifico di mantenimento *means-tested* per chi non può accedere al primo, specialmente gli immigrati.

Non esiste un'età legale di pensionamento: la scelta è a carico del lavoratore stesso, che riceverà una pensione maggiore se lo posticipa con il consenso del datore di lavoro (poiché aumentano i contributi e si riduce l'aspettativa di vita) e minore se lo anticipa, non prima però dei 61 anni; in ogni caso, si ha diritto a rimanere al lavoro fino al compimento del 67° anno. È inoltre possibile scegliere di continuare a lavorare *part-time*, ricevendo una pensione parziale pari al 25, 50 o 75% del valore pieno. Al momento del pensionamento, l'ammontare registrato nei conti personali viene convertito nel valore della pensione utilizzando una formula attuarialmente neutrale che tiene conto dell'aspettativa di vita. Anche il valore del fondo individuale viene convertito in rendita tenendo conto dell'aspettativa di vita, e può essere liquidato *una tantum* oppure percepito mensilmente insieme alla pensione. Esistono, sotto certe condizioni, integrazioni per le mogli e i figli e per costi di alloggio elevati. Il trattamento fiscale applicato è identico agli altri redditi da lavoro, eccetto le esenzioni per le integrazioni di alloggio e mantenimento, ma non viene pagato alcun contributo sociale.

A fronte di un tasso di dipendenza previsto in aumento solo al 41% nel 2050, tra i più bassi in Europa grazie all'elevato tasso di fertilità, la sostenibilità finanziaria è assicurata nei prossimi anni sia dall'adozione del modello NDC con una clausola di salvaguardia in caso di disavanzi del sistema, sia dall'esistenza di un fondo creato negli anni 60 e dotato allo stato attuale di riserve pari al 30% del PIL. Anche la flessibilità nell'età di pensionamento contribuisce alla sostenibilità, in quanto favorisce la partecipazione alla forza lavoro in età avanzata, tanto che la Svezia registra il tasso di occupazione degli anziani più elevato in Europa; tuttavia, all'aumentare della partecipazione alla forza lavoro, aumentano anche le indennità per malattia e le pensioni di invalidità, che rappresentano una diffusa forma alternativa di uscita dal mercato del lavoro, pari circa al 5% del PIL.

13.L'adeguatezza delle prestazioni e la modernizzazione dei sistemi

L'adeguatezza delle prestazioni nel realizzare gli obiettivi sociali previsti, in ambito comunitario, si traduce in tre obiettivi specifici [Commissione europea 2006: 53-79]:

- protezione degli anziani (relativamente al rischio di povertà, alla garanzia di un livello decoroso di vita, alla partecipazione attiva alla comunità economica e sociale);
- accesso per tutti a meccanismi pubblici o privati che permettano pensioni adeguate a mantenere il proprio standard di vita;
- solidarietà inter e intra-generazionale.

Al contempo, la modernizzazione dei sistemi allo scopo di rispondere alle mutate e mutevoli esigenze economiche, sociali e individuali, passa per altri tre obiettivi specifici [Commissione europea 2006: 136-148]:

- compatibilità con flessibilità, sicurezza, mobilità e autonomia nel mercato del lavoro;
- parità di trattamento tra i sessi;
- trasparenza dei meccanismi, adattabilità dei sistemi, adeguata informazione sulle prospettive di lungo periodo, ricerca di un ampio consenso sulle eventuali riforme.

La possibilità di mantenere uno standard minimo di vita viene misurata dal rischio di povertà della popolazione anziana e dal reddito minimo garantito ad essa. La principale grandezza di riferimento nel valutare l'adeguatezza è però il tasso di sostituzione, ovvero il rapporto, al lordo o al netto delle imposte, tra la pensione e il reddito da lavoro prima del pensionamento, valore che misura la possibilità di raggiungere un determinato standard di vita [Tab. 6]. Le elaborazioni dell'Oecd mostrano per il salario medio un tasso netto elevato per gli schemi pubblici laddove rappresentano l'unico pilastro significativo, ovvero in Italia (78% per gli uomini) e Spagna (85%). Sono invece più bassi, nell'ordine del 60%, in Svezia, Francia e Germania, dove gli schemi pubblici sono affiancati da altri, fino al caso limite del Regno Unito, che garantisce con schemi pubblici solo il 41% del reddito da lavoro. Le particolarità dell'Italia sono la differenza significativa tra uomini e donne e, al contrario, l'omogeneità del beneficio per livelli diversi di reddito: mentre negli altri paesi il tasso di sostituzione diminuisce all'aumentare del reddito, solo nel nostro paese (e in misura minore in Germania) il tasso rimane pressoché costante qualsiasi sia il reddito.

Va sottolineato che i tassi di sostituzione elaborati nei confronti internazionali non sempre risultano perfettamente confrontabili tra paesi diversi, in quanto il peso diverso dell'articolazione tra pensioni pubbliche e private renderebbe necessario un tasso che tenga conto di tutte le diverse forme di previdenza. Inoltre, la rappresentatività del "pensionato ideale" di riferimento rispetto alla realtà non è ovunque la stessa, a causa delle differenze nell'età effettiva di pensionamento, nell'anzianità contributiva, nell'esistenza o meno di regimi e trattamenti particolari (es. il lavoro autonomo in Italia), nella dinamicità delle carriere (laddove il sistema è contributivo). In Italia gli elevati tassi di sostituzione per 40 anni di contribuzione si riducono di 10 punti percentuali con 5 anni in meno; tenendo presente che la media effettiva è di 32 anni, l'effetto è uno scarto di circa 30 punti percentuali tra i tassi calcolati in ambito comunitario e i tassi stimati dalle indagini sui redditi [Pizzuti 2005: 123-126]. Un ulteriore indicatore di adeguatezza è rappresentato dal valore attuale netto del flusso di prestazioni attese ("ricchezza pensionistica"), che tiene conto, oltre che dei benefici futuri, anche dell'aspettativa di vita in pensione e dell'indicizzazione dei benefici stessi. In Italia tale valore risulta pari a 8,4 annualità di salario per gli uomini e 9,4 per le donne (per le quali il minore tasso di sostituzione è compensato dal maggior numero di anni di pensionamento), inferiore rispetto alla Spagna e molto simile alla Francia.

Tab. 6 – Indicatori di adeguatezza della spesa previdenziale pubblica (2004)

Indicatore	Francia	Germania	Italia *	R. Unito	Spagna	Svezia
Tasso di povertà della pop 65+	16	16	16	24	30	14
Rapporto tra reddito mediano della pop 65+ e della pop 0-64	90	88	95	74	77	77
% delle pensioni come fonte di reddito nelle famiglie di anziani	91	n.d.	83	69	78	83
Rapporto tra pensione mediana e reddito mediano	72	n.d.	74	n.d.	63	67
Tasso di sostituzione	63,8	39,9	67,9 - 52,8	53,4	81,2	79,1
al lordo delle tasse	51,2	39,9	67,9 - 52,8	30,8 **	81,2	62,1
	44,7	30,0	67,9 - 52,8	17,0	67,1	66,3

Tasso di sostituzione al netto delle tasse	Salario = ½ media	78,4	53,4	81,8 - 63,6	66,1	82,0	81,4
	Salario = media	63,1	58,0	77,9 - 63,4	41,1	84,5	64,0
	Salario = 2 * media	55,4	44,4	79,3 - 63,5	24,0	72,4	73,9
Valore attuale lordo del flusso di prestazioni (multiplo del salario annuo)	Uomini	9,2	7,2	10,0	4,6	12,2	10,0
	Donne	10,6	8,6	10,7	5,3	14,3	11,4
Valore attuale netto del flusso di prestazioni (multiplo del salario annuo)	Uomini	8,1	6,3	8,4	4,5	10,1	7,2
	Donne	9,3	7,0	9,4	5,2	11,9	8,2

(*) Nota: per l'Italia il primo valore si riferisce agli uomini, il secondo alle donne.

(**) Nota: il valore diventa 52,6 con gli schemi occupazionali volontari DB.

Fonte: Commissione europea [2006: 53-79], Oecd [2007a: 33-51].

La ricerca di una maggiore adeguatezza delle pensioni ai bisogni della popolazione non più in età da lavoro si è spesso scontrata con l'esigenza di mantenere la spesa entro limiti sostenibili nel tempo. In effetti, quasi tutte le riforme decise a partire dagli anni 90 sono state finalizzate a ridurre le uscite o aumentare le entrate, implicando di conseguenza effetti più o meno marcati sull'equità sociale⁶⁹ [Holzmann e Hinz 2005, Pizzuti 2006: 112-125, Oecd 2007a: 55-64]. Vanno nella direzione opposta solo gli interventi mirati ad aumentare le pensioni minime in misura superiore all'indicizzazione prevista, spesso sottoposti alla prova dei mezzi (*means-tested*), come è avvenuto nel Regno Unito con i *pension credits* e anche in Spagna, Irlanda, Belgio e Portogallo. In particolare, il tasso di sostituzione lordo per il salario medio si è ridotto di 22 punti percentuali in Italia e di 17 in Svezia, ovvero i due paesi che hanno attuato le riforme più incisive; il tasso per un salario pari alla metà della media, esemplificativo delle situazioni di maggiore disagio sociale, si è ridotto di 9 punti in Italia e 7 in Germania, ma solo di 2 punti in Svezia, ed è invece cresciuto di quasi 7 punti nel Regno Unito [Tab. 7].

Tab. 7 – Effetti delle riforme del sistema previdenziale pubblico (prima e dopo la riforma)

Paese	Tasso di sostituzione lordo (salario = media)		Tasso di sostituzione lordo (salario = ½ media)		Valore attuale lordo del flusso di prestazioni (multiplo del salario annuo)	
	prima	dopo	prima	dopo	prima	dopo
Francia	64,7	51,2	42,8	42,1	13	9
Germania	48,7	39,9	39,7	32,6	8	7
Italia (uom.)	90,0	67,9	55,9	46,7	13	10
R. Unito	--	--	29,4	36,0	4	4,5
Svezia	78,9	62,1	44,7	42,8	12,5	10,5

Fonte: Oecd [2007a: 66-74].

Di conseguenza, il valore attuale lordo del flusso di prestazioni si è ridotto tra 2 e 4 annualità di salario in Italia, Francia e Svezia, ed è aumentato di mezza annualità nel Regno Unito. Può quindi emergere un problema di adeguatezza nel lungo periodo a fronte di una maggiore

⁶⁹ Le riforme possono essere raggruppate in sette tipologie: i) l'aumento dell'età pensionabile e il pareggiamento delle età per uomini e donne incrementa il rischio di rimanere disoccupati per cause non dipendenti dalla propria volontà (es. obsolescenza tecnologica); ii) l'applicazione di incentivi al pensionamento ritardato e disincentivi a quello anticipato, aggiunta al punto precedente, riduce le prestazioni per i lavoratori espulsi dal mercato del lavoro; iii) l'aumento degli anni di lavoro su cui calcolare i benefici riduce le prestazioni per la generazione di lavoratori atipici, che presentano percorsi lavorativi precari e discontinui; iv) la riduzione del tasso di rivalutazione dei redditi da lavoro nel calcolo dei benefici fa diminuire il peso dei primi anni di contribuzione, danneggiando i lavoratori poco qualificati che hanno mantenuto salari costanti nel corso della loro vita lavorativa; v) il passaggio all'indicizzazione delle pensioni ai prezzi ne riduce l'ammontare; vi) l'introduzione di un legame tra prestazioni e aspettativa di vita mantiene costante l'ammontare complessivo delle pensioni, ma riduce i benefici attesi annui; vii) l'aumento dei contributi necessari riduce i benefici netti attesi.

sostenibilità finanziaria nel breve-medio periodo, in particolare riguardo ai tassi di sostituzione delle pensioni pubbliche per i lavoratori con esperienze lavorative atipiche e discontinue [Pizzuti 2005: 301-305].

14. La sostenibilità finanziaria della spesa

La sostenibilità finanziaria della spesa, in ambito comunitario, si traduce in cinque obiettivi specifici [Commissione europea 2006: 80-135]:

- livelli elevati di occupazione, anche in relazione alle riforme del mercato del lavoro;
- incentivi all'incremento del tasso di partecipazione alla forza lavoro dei lavoratori più anziani;
- coerenza con il contenimento del debito pubblico imposto dal Patto di stabilità e crescita [Beetsma e Oksanen 2007];
- equa suddivisione dei costi delle riforme su lavoratori e pensionati;
- pensioni efficaci, a costi abbordabili, trasferibili, sicure.

L'indicatore abitualmente oggetto di confronto internazionale e di previsione nel lungo periodo è la percentuale di spesa pensionistica pubblica sul PIL, che misura la quota di reddito nazionale dedicata al pagamento delle pensioni pubbliche. Tale ammontare, sebbene informi poco o nulla sull'efficacia e la qualità degli interventi⁷⁰, e sebbene inoltre escluda la previdenza privata, è comunque un segnale dell'azione politica di ogni paese, sia dal lato degli indirizzi di spesa sia da quello dei possibili effetti redistributivi⁷¹. Sulla spesa incidono numerosi indicatori di sostenibilità, in quanto la stessa definizione comunitaria appare multidimensionale, e rappresentano quindi concetti diversi di sostenibilità nel tempo della spesa: rapporto tra spesa e PIL, età effettiva di pensionamento, tassi di attività e di occupazione, tasso di dipendenza degli anziani, aliquote contributive [Tab. 8].

Tab. 8 – Indicatori di sostenibilità della spesa previdenziale (2006)

Indicatore	Francia	Germania	Italia	R. Unito	Spagna	Svezia
Età media di pensionamento effettiva - uomini	58,5	61,4	60,7	63,4	62,0	64,3
Età media di pensionamento effettiva - donne	59,1	61,1	58,8	61,9	62,8	63,0
Tasso di occupazione - lavoratori 15-64 anni	63,0	67,5	58,4	71,5	64,8	73,1
Tasso di occupazione - lavoratori 55-64 anni	37,6	48,4	32,5	57,4	44,1	69,6
Aumento % di uomini oltre 65 anni (2000-50) *	12,8	13,8	16,9	10,0	18,4	6,6
Aumento % di donne oltre 65 anni (2000-50) *	13,4	12,4	17,1	9,0	19,3	4,3
Tasso di dipendenza degli anziani (2050) *	57,6	54,4	71,5	46,6	73,2	43,0
Aliquota contributiva negli schemi pubblici	16,35	19,50	32,7	19,85	28,3	18,5
<i>a carico del datore di lavoro</i>	9,80	9,75	23,8	10,90	23,6	10,2
<i>a carico del lavoratore</i>	6,55	9,75	8,9	8,95	4,7	7,0

(*) Nota: previsione.

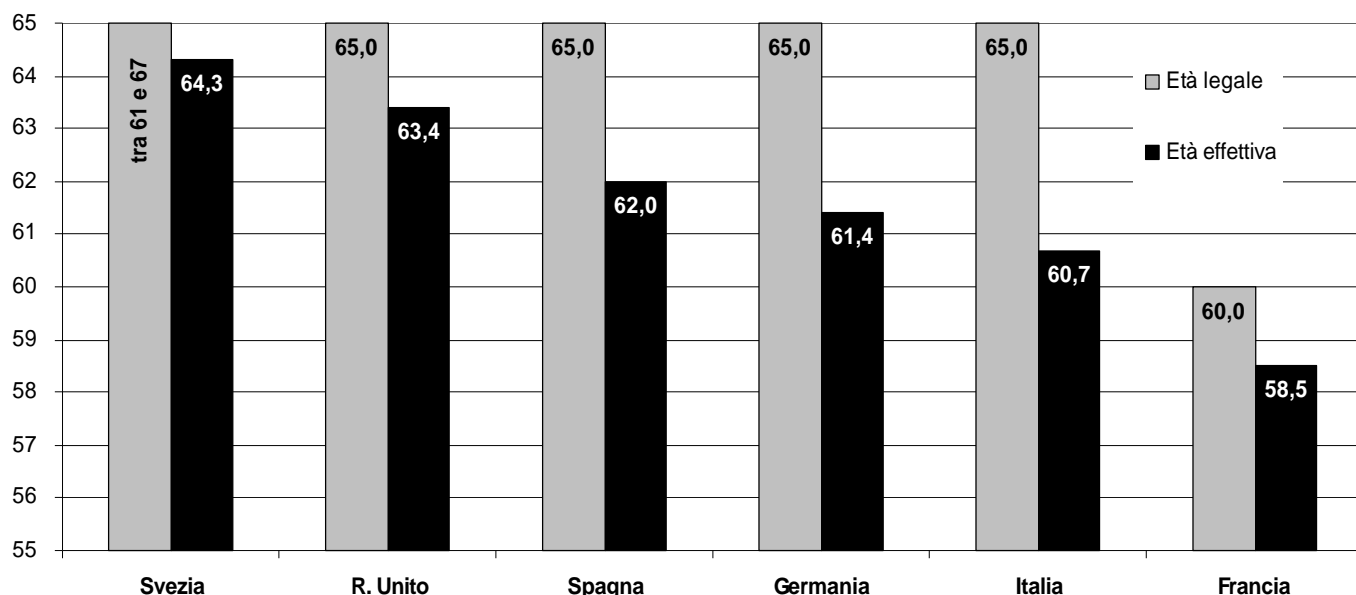
Fonte: elaborazione su dati Eurostat e Oecd – Population Pyramids.

⁷⁰ Ai fini dell'analisi di efficacia e qualità della spesa per gli anziani, la spesa può essere scomposta per tipologia di prestazione, distinguendo in primo luogo tra prestazioni sottoposte alla prova dei mezzi o meno; tra queste ultime, si applica una seconda distinzione tra prestazioni in contanti e in servizi; tra le prime, vi è un'ulteriore classificazione per funzione: pensioni di vecchiaia, pensioni anticipate, pensioni parziali, assistenza, altre uscite [Eurostat 2007a].

⁷¹ Riguardo all'ammontare della spesa, il § 15 mostrerà come la spesa previdenziale pubblica può essere calcolata in maniera diversa rispetto alle stime abituali, mentre il § 16 accennerà alla spesa previdenziale privata e al suo ruolo nella determinazione della quota di ricchezza nazionale dedicata al pagamento delle pensioni.

In primo luogo, conta l'età effettiva di pensionamento [Eurostat 2007b]: per gli uomini circa 64 anni in Svezia, oltre 63 nel Regno Unito, 62 in Spagna, oltre 61 in Germania, meno di 61 in Italia e infine 58,5 in Francia. Per le donne il dato è inferiore di 1,5-2 punti in Italia, Regno Unito e Svezia, mentre è quasi simile in Germania e superiore di alcuni decimi in Francia e Spagna. Sebbene l'età legale sia quasi ovunque fissata a 65 anni, con le eccezioni della Francia (60) e della Svezia (variabile tra 61 e 67, come conseguenza dell'applicazione di uno schema NDC "puro", diversamente dall'Italia), si osserva come l'età effettiva sia di alcuni anni inferiore, con una differenza che varia da 1 e mezzo in Francia a oltre 4 in Italia [Fig. 2].

Fig. 2 – Differenza tra l'età legale e l'età effettiva di pensionamento per gli uomini (2006)



Fonte: elaborazione su dati Eurostat.

In secondo luogo, incidono gli indicatori occupazionali e i contributi versati sui redditi da lavoro. Il tasso di occupazione permette la crescita dell'ammontare dei contributi versati, sebbene in un secondo momento determini anche una crescita dei benefici erogati; esso è inferiore alla media europea in Italia (58,4%), prossimo alla media in Francia, Germania e Spagna (63-67%), superiore in Svezia e Regno Unito (71-73%); analogamente, il tasso specifico per la popolazione tra 55 e 64 anni è molto basso in Italia (32,5%, poco più della metà del tasso generale) ed estremamente elevato in Svezia (70%, prossimo al tasso generale). Un ulteriore elemento è rappresentato dall'aliquota contributiva, che analogamente al tasso di occupazione comporta un duplice effetto: nel breve periodo è uno strumento utile ai fini del riequilibrio finanziario del sistema, sebbene nel lungo periodo comporti l'aumento delle prestazioni godute, se il sistema è contributivo. La media per gli schemi pubblici è del 16-20%, ma tale valore è notevolmente maggiore in Spagna (28,3%) e Italia (32,7%).

In terzo luogo, in termini di dinamica di lungo periodo, il fattore maggiormente preoccupante ai fini della sostenibilità è rappresentato dall'invecchiamento della popolazione, con il conseguente aumento del tasso di dipendenza degli anziani [Pizzuti 2006: 98-117]. La percentuale di popolazione con più di 65 anni crescerà di 19 punti in Spagna, 17 in Italia, 13 in Francia e Germania, 9,5 nel Regno Unito, 5,5 in Svezia. Di conseguenza, il tasso di dipendenza aumenterà fino a valori superiori al 70% in Italia e Spagna e, al contrario, inferiori al 50% in Svezia e Regno Unito.

Al fine di determinare la sostenibilità finanziaria della spesa, al quadro sociale, economico e demografico vanno aggiunte tuttavia le riforme che quasi ovunque sono state introdotte nel corso degli ultimi due decenni, e che incidono sulle dinamiche effettive della spesa. L'effetto delle riforme previdenziali è evidente se si analizzano i fattori dell'evoluzione prevista della spesa pensionistica (S) sul PIL (Y), mediante i quali è possibile mostrare come la crescita attesa della popolazione in età pensionabile (che comporterà un aumento della spesa complessiva) viene contrastata da componenti che agiranno in senso contrario: la restrizione dei requisiti di accesso al pensionamento, la riduzione dell'importo medio delle prestazioni (in termini di anni di riferimento e di indicizzazione ai prezzi), l'incremento dei tassi di occupazione [Geroldi 2005, Pizzuti 2006: 114-117].

La spesa pensionistica [Equaz. 1] può infatti essere scomposta in cinque rapporti:

- importo medio per pensionato (S / P), da confrontare con il prodotto per occupato;
- rapporto tra pensionati (P) e popolazione anziana (Pop_{55+}), che rispecchia i requisiti per l'accesso alla pensione;
- tasso di dipendenza della popolazione anziana rispetto alla popolazione in età da lavoro (Pop_{15-64});
- inverso del tasso di occupazione (Pop_{15-64} / N);
- inverso del prodotto per occupato (N / Y).

$$[\text{Equaz. 1}] \quad \frac{S}{Y} = \frac{S}{P} \frac{P}{Pop_{55+}} \frac{Pop_{55+}}{Pop_{15-64}} \frac{Pop_{15-64}}{N} \frac{N}{Y}$$

Di conseguenza, la dinamica della spesa si può scomporre in quattro fattori, indicando col puntino sopra il rapporto la sua variazione nel tempo: importo (rispetto alla produttività del lavoro), requisiti, dipendenza, occupazione; ad essi si aggiunge un residuo dovuto all'interazione tra i fattori [Equaz. 2].

$$[\text{Equaz. 2}] \quad \frac{\dot{S}}{Y} = \frac{\dot{S/P}}{Y/N} + \frac{\dot{P}}{Pop_{55+}} + \frac{\dot{Pop}_{55+}}{Pop_{15-64}} + \frac{\dot{Pop}_{15-64}}{N} + res$$

Le dinamiche demografiche sopra accennate incidono sul fattore dipendenza, ovvero sull'aumento della popolazione anziana rispetto a quella in età da lavoro, che nel caso italiano corrisponde a 11,5 punti percentuali di aumento di spesa, inferiore solo alla Spagna (+12,4), ma più del doppio rispetto a Regno Unito e Svezia (inferiore al 5%). Tale sarebbe l'incremento di spesa *ceteris paribus*, ovvero se non intervenissero riforme che nel frattempo modificano il sistema previdenziale in senso restrittivo, compensando l'aumento del fattore dipendenza con la riduzione degli altri fattori: è ciò che è accaduto in particolare in Italia e in Svezia, e in misura minore negli altri paesi [Tab. 9]. Ovviamente, le previsioni funzionano a legislazione vigente, e non possono tenere conto di ulteriori riforme future o di nuove necessità assistenziali⁷². Le variazioni previste dei quattro fattori nei diversi paesi

⁷² Per quanto riguarda l'Italia, le stime si riferiscono al 2006 e quindi escludono sia le riforme intervenute successivamente, sia il possibile incremento della previdenza complementare dovuto all'utilizzo del Tfr avviato nel corso del 2007. Inoltre, non viene tenuto in considerazione l'effetto congiunto delle riforme previdenziali con i cambiamenti del mercato del lavoro e dell'organizzazione industriale, che potrebbe comportare la difficoltà per l'attuale generazione di lavoratori instabili e discontinui di garantirsi un reddito pensionistico adeguato senza un incremento di spesa pubblica volto a integrarlo [Pizzuti 2005: 302, Artoni e Devillanova 2007: 2]. Per una panoramica delle proiezioni di spesa nei paesi europei, cfr. Comitato di politica economica [2007].

determinano nel complesso la dinamica attesa della spesa pensionistica pubblica rispetto al PIL, alla quale andrebbe tuttavia aggiunta la spesa privata complementare, che in alcuni paesi, tra i quali l'Italia, dovrebbe rivestire in futuro un ruolo sempre maggiore.

Tab. 9 – Fattori di variazione della spesa previdenziale pubblica (punti %, previsioni 2005-50)

Paese	Variazione 2005-2050	Fattore dipendenza	Fattore occupazione	Fattore requisiti	Fattore importo *	Residuo
Francia	2,0	8,7	-0,9	-1,8	-3,5	-0,5
Germania	1,9	7,5	-1,1	-0,6	-3,5	-0,4
Italia	0,4	11,5	-2,0	-3,2	-5,3	-0,7
R. Unito	1,9	4,7	-0,1	n.d.	n.d.	-2,6
Spagna	7,0	12,4	-1,8	-2,3	-0,8	-0,4
Svezia	0,9	4,8	-0,6	-0,2	-2,8	-0,2

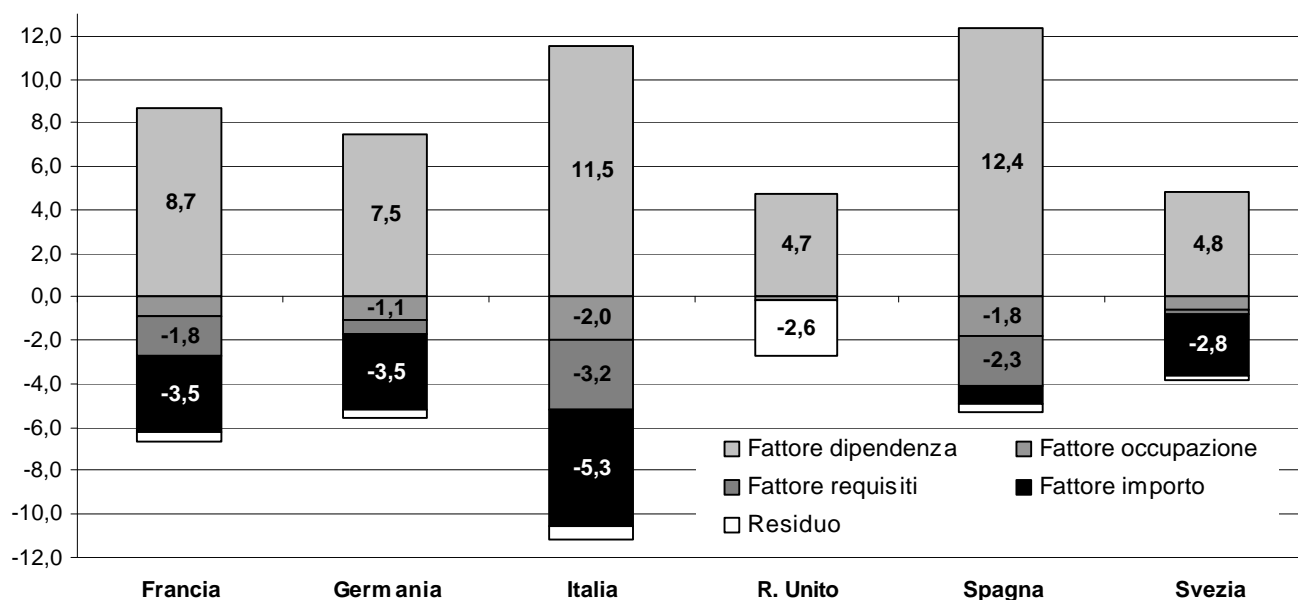
(*) Nota: rispetto alla crescita della produttività del lavoro.

Fonte: Pizzuti [2006: tab. 2.8, p. 114].

In particolare, se si focalizza l'attenzione sull'Italia, si osserva come l'ipotetico aumento del rapporto tra spesa e PIL di 11,5 punti percentuali viene compensato in realtà dalla riduzione del fattore "importo" (erogazioni rispetto alla produttività in calo di 5,3 punti), del fattore "requisiti" (quota di pensionati sulla popolazione con oltre 55 anni in calo di 3,2 punti) e del fattore "occupazione" (aumento del tasso di occupazione, con effetto di -2 punti sulla spesa). Tutti e tre questi valori sono i più alti tra i paesi considerati e tra i maggiori dell'intera Unione. Ciò comporta per il nostro paese un saldo netto di soli 0,4 punti percentuali di aumento della spesa, il valore più basso tra i grandi paesi, nonostante il rapido invecchiamento nel nostro paese.

Si prospetta invece un effetto molto forte sul rapporto tra spesa pensionistica pubblica e PIL nei paesi come la Spagna (+7 punti percentuali tra 2004 e 2050) e il Portogallo (+10 punti), dove il rapido invecchiamento non è al momento accompagnato da riforme sostanziali del sistema pensionistico. Le previsioni sono di incrementi meno significativi ma pure sempre importanti nei paesi come Francia, Germania e Regno Unito (+2 punti) dove l'invecchiamento appare meno drammatico e il sistema sufficientemente adeguato a fronteggiarlo. Solo nei paesi che hanno già attuato riforme incisive del proprio sistema, ovvero Italia e Svezia, il rapporto tra spesa e PIL è previsto in sostanziale stabilità, con una crescita inferiore a 1 punto percentuale.

Fig. 3 – Fattori di variazione della spesa previdenziale pubblica (punti %, previsioni 2005-50)



Fonte: Pizzuti [2006: tab. 2.8, p. 114].

Analizziamo più in dettaglio la dinamica della spesa scomposta nei fattori evidenziati [Fig. 3]. Il maggiore impatto delle riforme sulla spesa, nel breve periodo, si registra sull'importo delle prestazioni e sui requisiti di accesso. Il fattore importo dipende nel breve periodo dalle forme di indicizzazione e rivalutazione, in particolare quando le riforme le rendono meno generose, come è il caso dell'Italia, dove i benefici sono stati indicizzati ai prezzi, e per le pensioni più elevate solo parzialmente; ha efficacia invece solo nel lungo periodo, scaglionata nel tempo, il passaggio dal metodo retributivo al contributivo, che nel caso italiano mostrerà effetti parziali a partire dal 2013 con i primi pensionamenti solo contributivi ed entrerà a pieno regime nel 2030. In ogni caso, l'effetto delle riforme è maggiore in Italia (-5,3 punti) rispetto a Francia, Germania e Svezia (circa 3 punti) e soprattutto alla Spagna (meno di 1 punto).

Il fattore requisiti dipende a sua volta dall'incremento dell'età pensionabile e dell'anzianità richiesta, che permettono di posticipare l'erogazione di nuove pensioni, come è successo in Italia nel settore privato a partire dal 1998 [Pizzuti 2007: 231-233]. Se nel breve periodo tale effetto appare rilevante, tuttavia nel lungo periodo a cui si fa riferimento è in genere inferiore rispetto al fattore importo, essendo pari a -3,2 punti in Italia, a circa 2 punti in Francia e Spagna e a meno di 1 punto in Germania e Svezia. Oltre ad essi, il fattore occupazione, ovvero l'aumento del numero di occupati regolari (ciò che è avvenuto già in questi anni in Italia grazie all'emersione dei lavoratori stranieri), migliora la sostenibilità incrementando la contribuzione al sistema. Poiché il livello di partenza è più basso rispetto al resto dell'Unione, per l'Italia il fattore occupazione corrisponde a -2 punti percentuali, un valore prossimo alla Spagna ma doppio rispetto a Francia e Germania (circa 1 punto) e nettamente superiore rispetto a Svezia (0,6 punti) e Regno Unito (quasi zero). Si noti che l'estesa presenza dei fondi privati nel Regno Unito rende impossibile calcolare gli effetti importo e requisiti per tale paese, lasciando quindi un elevato residuo.

15. La spesa per le pensioni di vecchiaia, invalidità e superstiti (Ivs) e per le indennità di disoccupazione

In base alle considerazioni del § 10 sulla differenziazione nelle concezioni, nelle norme e nelle prassi dei sistemi di protezione sociale, e di conseguenza negli strumenti adottati, appare fuorviante limitarsi a considerare esclusivamente la spesa per le pensioni di vecchiaia, ovvero la spesa previdenziale analizzata nel paragrafo precedente. Tale spesa, infatti, può escludere interventi che in altri paesi sono coperti dalle pensioni di vecchiaia o, viceversa, comprendere interventi di protezione sociale che altrove vengono realizzati con le indennità di disoccupazione o le pensioni di invalidità.

“I dati risentono della presenza di notevoli differenze nei sistemi di protezione sociale di ciascun paese e quindi la loro confrontabilità, seppure migliorata dopo la revisione, presenta tuttora alcuni problemi, soprattutto nella suddivisione funzionale della spesa. In particolare, per ciò che riguarda i trattamenti pensionistici, i valori relativi alle erogazioni per i sopravvissuti non sempre sono distinguibili dalle prestazioni dirette di vecchiaia. Altrettanto dicasi per i percettori di indennità di inabilità, che in alcuni paesi sono aggregati alla spesa previdenziale dopo il raggiungimento dell’età per la pensione di vecchiaia, mentre in altri paesi vengono tenuti distinti. Discrepanze analoghe nella rilevazione esistono per le spese relative ai prepensionamenti che, in alcuni casi, sono incluse nelle pensioni di vecchiaia e in altri tra le spese per la disoccupazione, anche se il sostegno dura fino al raggiungimento dell’età pensionabile. Le stesse indennità di disoccupazione sono difficilmente confrontabili, poiché non sempre si può distinguere tra trasferimenti monetari erogati ai disoccupati e altre forme di sostegno, come ad esempio i sussidi pagati in Germania alle imprese per incentivare l’impiego dei lavoratori maggiormente a rischio di disoccupazione.” [Geroldi 2002: 1]

Alcuni paesi sono accomunati da un peso notevole dei trasferimenti monetari rispetto alla spesa sociale, sebbene l’ammontare dei trasferimenti sia motivato da componenti di spesa diverse, per effetto di differenti assetti istituzionali: indennità di invalidità (paesi scandinavi), trattamenti pensionistici (Italia e Grecia), indennità di disoccupazione (Spagna, Belgio, Danimarca) [Geroldi 2002: 1-5]. Inoltre, se alcuni paesi registrano una spesa molto concentrata su una singola funzione, altri distribuiscono i benefici monetari in maniera più diffusa, facendo leva su un numero maggiore di funzioni di spesa. Ciò deriva da differenti modalità con le quali viene affrontato il problema dell’integrazione del reddito, in particolare per i lavoratori anziani, maggiormente soggetti al rischio di rimanere disoccupati senza riuscire a rientrare nel mercato del lavoro. Al riguardo, va sottolineato come l’incremento dell’età legale di pensionamento, se da un lato permette di ridurre l’ammontare dei benefici previdenziali erogati, dall’altro lato rischia di favorire forme alternative di uscita anticipata dal mercato del lavoro, finanziate con trasferimenti monetari pubblici, se tale incremento non è legato alla capacità di mantenere effettivamente occupata la fascia di lavoratori tra 50-55 anni e l’età di pensionamento [Geroldi 2002: 20-21].

“In tale periodo, infatti, il collegamento con il mercato del lavoro non è agevole e, quindi, le probabilità di mantenere attiva la fonte primaria di reddito dipendono in misura cruciale dalla continuità del rapporto di lavoro. Se una persona perde l’occupazione, o vede parzialmente ridotto il suo impiego, dopo che ha oltrepassato questa soglia critica di età, ha enormi difficoltà di reinserimento e finisce spesso per cadere nei meccanismi circolari della disoccupazione di lunga durata. Questa situazione, diffusa in vario grado ma presente in tutti gli stati europei, richiederebbe di essere affrontata con strumenti di ‘politica attiva’ per il mercato del lavoro ma, in linea generale, di fronte alla difficoltà ad

ottenere risultati soddisfacenti attraverso un normale reinserimento lavorativo, tutti gli Stati fanno ricorso a misure “passive” di sostegno e integrazione del reddito. Il risultato dell’operare congiunto, non sempre coordinato, di questi schemi trova un riflesso nella tipologia variegata degli strumenti monetari del sistema di welfare, a cui si è fatto cenno in precedenza, con il risultato che la composizione del reddito vede la presenza congiunta di fonti autonome e di trasferimenti dal settore pubblico.” [Geroldi 2002: 4]

Se l’obiettivo è quello di misurare l’ammontare complessivo delle risorse trasferite alla popolazione anziana, l’analisi congiunta delle funzioni di integrazione del reddito offre una migliore rappresentazione della realtà, che permette di superare le difformità sia nella struttura istituzionale sia nel peso e negli obiettivi impliciti ed espliciti assegnati ai diversi strumenti [Artoni e Casarico 2001: 3-5]. Le funzioni da considerare sono i prepensionamenti (anche nella forma italiana di pensioni di anzianità), le pensioni di invalidità, le indennità di disoccupazione, il pensionamento parziale [Geroldi 2002: 8-15]:

- i prepensionamenti mirano a integrare, in parte o totalmente, il reddito di coloro che escono dal mercato del lavoro prima di raggiungere i requisiti di età per la pensione, guidando la fase di transizione verso il normale trattamento pensionistico; si tratta di schemi opzionali (in base alle preferenze personali, in genere in cambio di una riduzione nella prestazione) o condizionati (subordinati all’ottenimento di uno status);
- gli strumenti quali la pensione di anzianità in Italia svolgono una funzione simile, prescindendo almeno in parte dall’età anagrafica ed essendo riservati ai lavoratori con percorsi contributivi continuativi; essi ricevono i benefici in anticipo rispetto all’età di vecchiaia, evitando gli ultimi anni lavorativi quando è maggiore il rischio di disoccupazione di lunga durata⁷³;
- le pensioni di invalidità rappresentano una forma di prepensionamento, condizionato allo status di inabilità, quando tale requisito, da fenomeno assoluto di tipo medico, viene trasformato in un fenomeno socioeconomico relativo, basato sulle condizioni del mercato del lavoro e dell’occupabilità del soggetto, e quando il livello di invalidità richiesto è basso (come il 15% dei Paesi Bassi e il 25% della Svezia, rispetto a valori superiori al 50% nella maggior parte dei paesi);
- le indennità di disoccupazione, prolungate fino all’età di pensionamento per i lavoratori anziani oltre i 50 anni, rappresentano un’altra forma di prepensionamento condizionato, qualora (come in Danimarca, Finlandia, Francia, Paesi Bassi, Spagna e Svezia) abbiano durata maggiore e impegni minori rispetto al caso generale;
- infine, esistono schemi di pensionamento anticipato parziale (in Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Spagna e Svezia)⁷⁴, dedicati ai lavoratori a cui mancano in genere meno di cinque anni alla pensione e che abbiano requisiti minimi di contribuzione e/o di anzianità nel luogo di lavoro; possono essere sia collegati ai contratti collettivi di settore con forme di ritiro progressivo, sia consistenti nell’anticipazione del pagamento da parte di un fondo occupazionale a fronte della riduzione dell’orario di lavoro.

⁷³ Tuttavia, accedono ai trattamenti di anzianità soprattutto i lavoratori meno fragili, con carriere più continue, senza che siano verificate situazioni di difficoltà sul mercato del lavoro; quindi, se aiutano da un lato a contenere i rischi occupazionali per i lavoratori anziani, dall’altro lato ridistribuiscono risorse verso i soggetti più garantiti [Geroldi 2002: 19].

⁷⁴ Strumenti simili esistono anche in Italia, ma appaiono al momento del tutto inefficaci; per un’analisi specifica del pensionamento flessibile e parziale cfr. Fornero e Monticone [2007].

Di conseguenza, nei sistemi centrati sui trasferimenti pensionistici vengono classificate come spesa previdenziale le erogazioni destinate ai lavoratori anziani, disoccupati (spesso di lunga durata) o a rischio di disoccupazione, che in altri paesi rientrano nella spesa per invalidità, nelle indennità di disoccupazione o nell'assistenza [Geroldi 2003: 6-8, Artoni e Devillanova 2007, Pizzuti 2007: 72-75]. In particolare, sono due gli elementi che fanno apparire la spesa pensionistica in Italia differente rispetto a quanto risulti effettivamente nella realtà.

Il primo è il particolare assetto istituzionale del welfare italiano e la sua concezione familistica (*family-driven*), alla quale mancano indennità di disoccupazione e trasferimenti per assistenza sociale, famiglia e alloggi paragonabili agli altri grandi paesi europei. Il nostro sistema di welfare risulta quindi eccessivamente sbilanciato verso la compensazione in ambito familiare delle disuguaglianze, tramite gli stipendi degli adulti e le pensioni dei nonni. Queste ultime rivestono non solo un ruolo di integrazione del reddito degli anziani, ma anche di sostituti di altre forme di spesa sociale, dedicate a giovani e adulti, che appaiono carenti nel nostro paese. In Italia vengono quindi classificate come spese pensionistiche anche prestazioni erogate ai lavoratori anziani che in altri paesi sono fatte rientrare nella spesa per invalidità o per la disoccupazione o in ambito assistenziale.

Il secondo elemento è la scarsa uniformità dei criteri di classificazione in ambito internazionale, laddove la metodologia adottata utilizza la destinazione formale della spesa, anziché basarsi sull'effettiva funzione socio-economica degli strumenti impiegati. In Italia la spesa pensionistica sul PIL è di poco maggiore della media europea, ma il dato ufficiale Eurostat comprende il Tfr⁷⁵ (che l'Oecd considerava fino a pochi anni fa un costo del licenziamento e che rappresenta l'1,4% del PIL), prepensionamenti come sostituti delle indennità di disoccupazione (o delle pensioni di invalidità come accompagnamento alla pensione, es. Svezia e Usa), prestazioni assistenziali, imposte pagate sulle prestazioni. Inoltre, il dato ufficiale esclude i fondi privati individuali, che in Italia hanno una consistenza limitata, ma nel Regno Unito e negli Stati Uniti rappresentano uno stock notevole, come mostrerà il paragrafo successivo.

Per superare i problemi di confrontabilità, è dunque utile analizzare congiuntamente, al netto del Tfr [Pizzuti 2007: 67-71], la spesa dedicata alle pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti (Ivs) e alle indennità di disoccupazione [Tab. 10 e Fig. 4]. La spesa italiana per Ivs e disoccupazione, pari al 16%, appare infatti in linea con la media europea, anzi persino inferiore rispetto a Francia, Germania e soprattutto Svezia (dove le pensioni di invalidità pesano per quasi il 5% del PIL). Totali inferiori si registrano solo nel Regno Unito (15%, ma manca la previdenza privata complementare, che pesa per alcuni punti di PIL, come si accennerà nel § 16) e in Spagna (la cui spesa sociale, a causa del tardivo processo di sviluppo economico, risulta per alcuni aspetti ancora arretrata, arrivando solo al 12,4%).

Disaggregando per funzioni, si osserva che:

- le pensioni di vecchiaia sono estremamente limitate in Spagna (8%, a dimostrazione degli elementi di arretratezza del suo welfare) e pressoché simili negli altri grandi paesi (11-12%), Italia compresa se considerata al netto del Tfr (11,5%);
- la spesa per invalidità è inferiore alla media in Italia e Spagna (1,5%), poco maggiore in Francia, Germania e Regno Unito (circa 2%), ma molto elevata in Svezia (5%), che invece utilizza fortemente tale strumento come sostituto del

⁷⁵ Il trattamento di fine rapporto non è spesa previdenziale pubblica, ma può essere assimilato a una forma di previdenza privata obbligatoria, e andrebbe quindi inserito solo nei confronti internazionali sulla spesa totale.

prepensionamento;

- la funzione superstiti è molto elevata in Italia (2,5%), a dimostrazione di un uso maggiormente intensivo di tale strumento rispetto agli altri paesi, dove pesa sempre meno dell'1%, eccetto la Francia (2%);
- le indennità di disoccupazione sono estremamente limitate in Italia e Regno Unito (meno dell'1%), dove appaiono scarsamente significative come strumento di politica sociale, mentre sono più consistenti negli altri grandi paesi, con valori intorno al 2%.

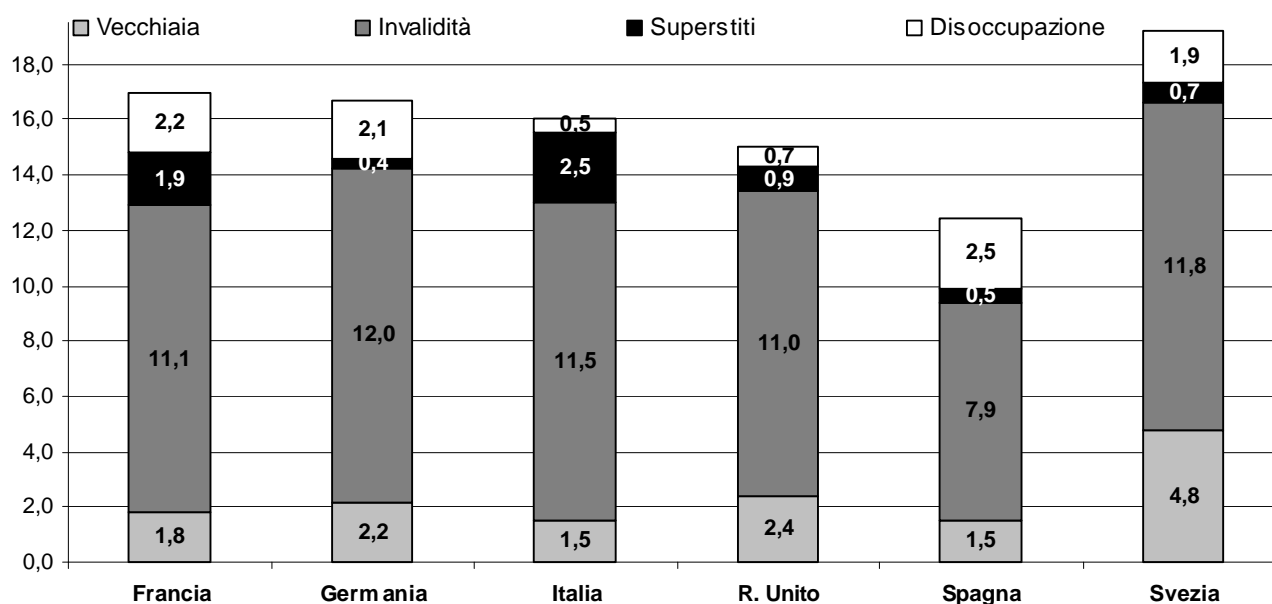
Tab. 10 – Spesa pubblica per IVS e disoccupazione, per funzione (% del PIL, 2005)

Paese	Invalità	Vecchiaia	Superstiti	Disoccupazione	IVS + disoccupazione
Francia	1,8	11,1	1,9	2,2	17,0
Germania	2,2	12,0	0,4	2,1	16,7
Italia	1,5	11,5 *	2,5	0,5	16,0 *
R. Unito	2,4	11,0	0,9	0,7	15,0
Spagna	1,5	7,9	0,5	2,5	12,4
Svezia	4,8	11,8	0,7	1,9	19,2

(*) Nota: al netto del Tfr, pari all'1,4% del PIL.

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

Fig. 4 – Spesa pubblica per IVS e disoccupazione, per funzione (% del PIL, 2005)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

La dinamica della spesa per Ivs e disoccupazione appare in leggero aumento negli ultimi dieci anni in Germania, Francia, Italia (meno dell'1%), e al contempo decrescente in Spagna (-1,7%, a causa tuttavia di una crescita del PIL molto elevata nel decennio), Svezia e Regno Unito (circa -1%) [Tab. 11 e Fig. 5]. Rispetto alla spesa sociale pubblica complessiva, Ivs e disoccupazione ne rappresentano una quota notevole, pari circa il 60%, con il massimo raggiunto in Italia (69%, a causa del forte peso delle pensioni di vecchiaia, ma decrescente nel decennio analogamente alla Spagna) e il minimo nel Regno Unito (56,5%) [Tab. 12]. La spesa pro capite (a parità di potere d'acquisto) ha mostrato qualche segno di convergenza, poiché si è ridotta rispetto alla media europea in Germania, Italia e Svezia, mentre è cresciuta leggermente in Francia ed ha avuto un andamento altalenante in Spagna e nel Regno Unito;

come risultato, nel 2005 la spesa pro capite era elevata in Svezia (127% della media europea), superiore alla media in Francia e Germania (106-108%), prossima alla media in Italia (102%) e Regno Unito (99%), molto bassa in Spagna (71%) [Tab. 13].

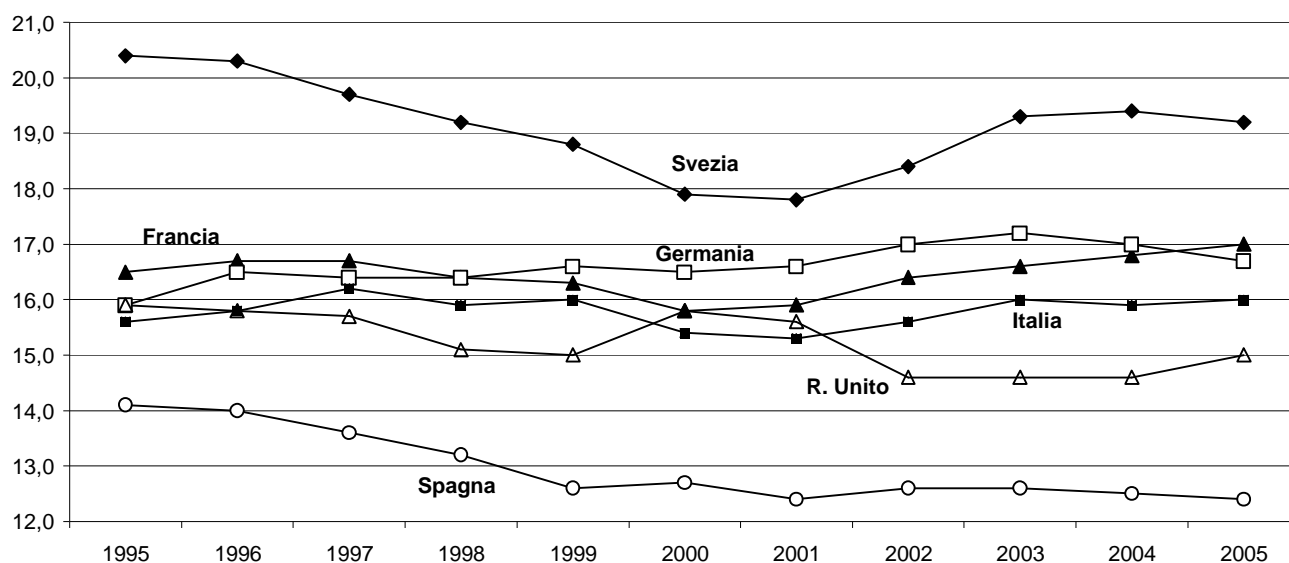
Tab. 11 – Dinamica della spesa pubblica per IVS e disoccupazione (% del PIL, 1995-2005)

Paese	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Francia	16,5	16,7	16,7	16,4	16,3	15,8	15,9	16,4	16,6	16,8	17,0
Germania	15,9	16,5	16,4	16,4	16,6	16,5	16,6	17,0	17,2	17,0	16,7
Italia *	15,6	15,8	16,2	15,9	16,0	15,4	15,3	15,6	16,0	15,9	16,0
R. Unito	15,9	15,8	15,7	15,1	15,0	15,8	15,6	14,6	14,6	14,6	15,0
Spagna	14,1	14,0	13,6	13,2	12,6	12,7	12,4	12,6	12,6	12,5	12,4
Svezia	20,4	20,3	19,7	19,2	18,8	17,9	17,8	18,4	19,3	19,4	19,2

(*) Nota: al netto del Tfr, pari all' 1,4% del PIL.

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

Fig. 5 – Dinamica della spesa pubblica per IVS e disoccupazione (% del PIL, 1995-2005)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

Tab. 12 – Dinamica della spesa pubblica per IVS e disoccupazione (% della spesa sociale pubblica, 1995-2005)

Paese	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Francia	57,3	57,5	57,5	57,4	57,4	57,5	57,4	57,4	57,4	57,2	57,3
Germania	58,5	58,0	58,6	59,1	58,8	58,7	58,8	58,9	59,0	59,6	58,6
Italia	73,5	73,1	73,1	72,7	72,6	70,9	69,6	70,1	70,2	69,1	68,6
R. Unito	59,6	59,4	60,0	58,7	59,5	61,2	59,2	57,7	56,8	56,4	56,5
Spagna	67,8	66,8	67,0	66,7	65,9	64,3	64,1	64,0	63,0	62,0	61,1
Svezia	60,4	61,1	61,2	61,0	60,5	59,3	59,3	59,2	60,4	61,5	62,1

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

Tab. 13 – Dinamica della spesa pubblica per IVS e disoccupazione pro capite a parità di potere d'acquisto (Ue-15 = 100, 1995-2005)

Paese	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Francia	101,6	101,7	101,8	102,7	102,6	101,3	102,6	105,2	102,3	103,9	107,7
Germania	109,2	110,4	108,6	109,7	110,8	108,3	108,0	108,6	110,4	109,0	105,8
Italia	110,3	109,0	112,0	112,7	111,9	108,8	109,2	106,0	106,2	103,2	102,4
R. Unito	95,0	95,2	97,7	95,1	95,0	102,5	101,9	96,1	96,1	97,8	98,8
Spagna	69,3	68,2	67,8	68,3	67,0	68,4	68,3	70,6	69,7	69,6	70,7
Svezia	134,9	132,3	128,9	126,9	128,0	123,2	118,7	120,8	127,5	128,7	126,8

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

16. Regimi fiscali, fondi privati e spesa previdenziale totale

Ai fini dell'interazione tra spesa previdenziale e variabili economiche e finanziarie, è importante considerare sia il livello della spesa pubblica, sia la dimensione della spesa complessiva, comprendente la componente privata. È infatti vero che il problema della sostenibilità finanziaria riguarda il pilastro pubblico, ma se la spesa pubblica non garantisce un livello adeguato delle prestazioni, esso verrà comunque ricercato tramite il risparmio privato. Dunque, è altrettanto importante confrontare quanta parte del PIL viene utilizzata a scopi di previdenza rispetto agli obiettivi sociali prefissati, in forme sia pubbliche sia private. Al riguardo, il sociologo svedese Esping Andersen [2002: 25] ritiene improbabile che diminuire la spesa pubblica produca in generale risparmi effettivi, poiché gli individui compenseranno la riduzione dei benefici attesi con la stipula di assicurazioni private o con l'assistenza informale nell'ambito della famiglia e delle comunità locali. Di conseguenza, l'effetto finale non comporta una riduzione significativa della quota di ricchezza nazionale dedicata al soddisfacimento dei bisogni sociali, anzi può comportarne un aumento⁷⁶.

In tale ottica, tralasciando le reti informali di protezione, al pilastro pubblico dell'offerta di welfare si deve aggiungere la spesa privata sul mercato, da parte sia dei singoli individui sia delle aziende a favore dei propri dipendenti. La metodologia di calcolo utilizzata dall'Oecd⁷⁷ [Adema e Ladaïque 2005] consiste nel calcolare la spesa sociale totale netta (S_{tot}^{netta}), pari alla somma tra spesa pubblica netta (S_{pub}^{netta}) e spesa privata obbligatoria o integrativa (S_{priv}). La spesa pubblica netta è a sua volta uguale al valore lordo, ossia la spesa previdenziale come abitualmente viene definita (S_{pub}^{lorda}), più le deduzioni e detrazioni fiscali a scopo sociale (TE , *tax expenditures*), meno le imposte dirette sui benefici erogati e le imposte indirette sui consumi indotti (I) [Equaz. 3].

$$[\text{Equaz. 3}] \quad S_{tot}^{netta} = S_{pub}^{netta} + S_{priv} = S_{pub}^{lorda} + TE - I + S_{priv}$$

Ai fini del calcolo della spesa totale, tralasciando le imposte indirette sui consumi indotti, è quindi necessario conoscere:

- i regimi fiscali a cui sono sottoposti i benefici erogati, ivi comprese le deduzioni e detrazioni fiscali a scopo sociale;

⁷⁶ Ad esempio, la spesa sanitaria pubblica negli Usa è simile all'Europa, ma quella totale è quasi il doppio, lasciando tuttavia scoperte alcune fasce di popolazione, e con risultati inferiori in termini di attesa di vita e di mortalità infantile.

⁷⁷ Nel § 0 tale metodologia verrà applicata alla spesa sociale nel suo complesso, mentre allo stato attuale non sono disponibili tutti i dati necessari per applicarla alla sola spesa previdenziale.

- l'estensione della spesa per i fondi privati.

In primo luogo, le differenze di regimi fiscali sono numerose: in alcuni paesi dell'Ue le pensioni non vengono tassate affatto (ad esempio, in Belgio), oppure vigono esenzioni o deduzioni più o meno ampie che riducono comunque la platea di pensionati che paga imposte (Germania e Regno Unito) o l'ammontare soggetto a imposta (Francia); solo in pochi paesi il trattamento fiscale è equiparato ai normali redditi da lavoro, e tra questi vi sono l'Italia, la Spagna e la Svezia [Adema e Ladaïque 2005: 17, Oecd 2005: 34-37, Fujisawa e Whitehouse 2007]. Le differenze possono essere ricondotte a tre tipologie [Tab. 14]:

- deduzioni e detrazioni specifiche per i pensionati, in particolare per i redditi bassi (come esistono in Germania);
- trattamento fiscale privilegiato nel versamento delle imposte sul reddito (presente in Germania e, solo per le pensioni private⁷⁸, in Italia);
- pagamento o meno di contributi sociali sulle pensioni (in Francia circa il 7%, in Germania metà dei contributi per sanità e assistenza sociale, pari a circa il 9,5%).

Tab. 14 – Trattamento fiscale dei benefici previdenziali pubblici (2007)

Paese	Tassazione dei benefici	Pagamento dei contributi sociali
Francia	Sì, con agevolazioni (a)	Sì (c)
Germania	Parziale (b)	Metà, per sanità e assistenza
Italia	Sì, normale	No
R. Unito	No per i benefici <i>flat rate</i> , parziale per gli altri (a)	No (d)
Spagna	Sì, normale (a)	No
Svezia	Sì, normale (a)	No

Note:

(a) esistono inoltre esenzioni complete sulle integrazioni a titolo di assistenza, per i figli (Regno Unito), per le famiglie con almeno tre figli (Francia), per la disabilità (Spagna) e per l'alloggio (Svezia);

(b) secondo la tipologia e l'età del pensionamento (al momento su circa metà delle pensioni si pagano imposte), sebbene l'esenzione sia in graduale riduzione entro il 2040 perché l'onere della tassazione viene altrettanto gradualmente alleggerito dai contributi lavorativi;

(c) "contribuzione sociale generalizzata" del 6% e "contribuzione al risanamento del debito sociale" dello 0,5%, salvo riduzioni ed esenzioni *means-tested* per circa un terzo dei pensionati;

(d) se l'età del beneficiario è uguale o superiore all'età legale di pensionamento.

Fonte: Comitato di politica economica [2007] e Missoc [2007].

In secondo luogo, va considerata la spesa per fondi privati, sia occupazionali sia personali⁷⁹, che già ora rappresentano una quota significativa della spesa previdenziale in molti paesi, e dovrebbero incrementare il loro peso nei prossimi anni [Comitato di protezione sociale 2005, Pizzuti 2005: 128-130, Pizzuti 2006: 125-130, Commissione europea 2006: 96-98].

L'eterogeneità degli schemi privati nei paesi europei è molto maggiore rispetto al pilastro

⁷⁸ Secondo alcune stime, l'entità delle agevolazioni fiscali per i fondi privati, al fine di incrementarne l'adesione, è di circa l'1% del PIL [Pizzuti 2006: 126].

⁷⁹ Rispetto al pilastro pubblico, gli schemi privati sono caratterizzati da elevati costi di transazione e di gestione (fino al 20% dei versamenti nei casi limite), volatilità e incertezza dei rendimenti, attribuzione del rischio di investimento a carico del lavoratore, limitata protezione contro l'inflazione; inoltre, sia la previdenza pubblica sia quella privata rappresentano diritti su una parte della produzione futura, e sono soggette a problemi simili in termini di invecchiamento della popolazione e crescita dell'economia [Barr 2001]. I supposti vantaggi dei fondi privati (in termini di copertura dei lavoratori, aumento dei rendimenti, riduzione del rischio, incentivo del risparmio, sviluppo dei mercati di capitale) non sembrano verificati dalle indagini empiriche [Artoni e Casarico 2003]. Per le caratteristiche degli schemi privati, cfr. Oecd [2005: 191-202, 2007: 76-89] e Pizzuti [2006: 125-132]. In particolare, per la previdenza privata inglese, cfr. Spadafora [2004].

pubblico, in termini sia di peso sia di modalità organizzative, e tali schemi sono inversamente proporzionali all'estensione di quelli pubblici. In particolare, nel Regno Unito (come anche in Irlanda e Danimarca, e in alcuni dei nuovi paesi membri dell'Ue) il pilastro privato garantisce una quota molto importante delle pensioni legate al reddito da lavoro, poiché la componente pubblica prevede prestazioni in somma fissa e la possibilità dell'*opting out*. Negli altri paesi i fondi privati costituiscono comunque un complemento più o meno rilevante al pilastro pubblico, secondo l'obbligatorietà o meno di aderire agli schemi occupazionali, incrementando così il reddito disponibile per i pensionati, soprattutto a seguito delle riforme che hanno avviato un processo di contrazione dei tassi di sostituzione.

Tuttavia, allo stato attuale non esistono dati affidabili sull'ammontare della spesa privata, nonché proiezioni sulla sua dinamica, e ciò vale in particolare per il Regno Unito⁸⁰, inficiando così i confronti internazionali [Artoni e Casarico 2001: 6-8]. In effetti, un eventuale incremento della spesa privata potrebbe più che compensare l'andamento favorevole del pilastro pubblico previsto in molti paesi. Le proiezioni dell'Ue prevedono, ad esempio, che la spesa privata aumenti nei Paesi Bassi dall'attuale quasi 5% del PIL a quasi il 9% nel 2050, e in Ungheria, Lettonia e Slovacchia da zero a valori superiori al 2-3% [Tab. 15].

I dati quantitativi disponibili sono rappresentati da stime, la cui confrontabilità internazionale dipende peraltro fortemente dalle diverse quote di adesione e dalle diverse aliquote contributive, e vanno quindi considerati solo a titolo indicativo [Tab. 16]. Emerge un tasso di adesione ai fondi privati molto variabile, tra il 90% della Svezia, dove i fondi occupazionali sono obbligatori laddove la categoria di appartenenza lo preveda, e dove inoltre metà dei lavoratori aderisce anche a uno schema personale, e il 10% dell'Italia (tra entrambe le tipologie), sebbene l'utilizzo del Tfr a tale scopo dovrebbe aumentare la partecipazione. Anche le aliquote sono molto variabili, fino a superare il 20% nel Regno Unito, nonché il mix tra diversi schemi privati e tra pagamento a carico dei lavoratori e dei datori di lavoro. Le differenti aliquote contributive comportano una quota dei benefici dai fondi privati sulla pensione media più elevata nel Regno Unito (30%) che in Svezia (18%), mentre gli altri paesi registrano valori inferiori al 10%, e in Italia tale quota è al momento irrilevante. Di conseguenza, il patrimonio dei fondi privati è enorme nel Regno Unito (pari al PIL complessivo del paese) e in Svezia (pari a due terzi del PIL), e molto più limitato negli altri paesi, fino al 3% dell'Italia e della Francia.

Tab. 15 – Dinamica della spesa previdenziale privata in alcuni paesi dell'Unione europea (2004 e previsioni 2025 e 2050)

Paese	2004	2025	2050
Lettonia	0,0	0,3	2,7
Lituania	0,0	0,2	1,8
Paesi Bassi	4,6	6,7	8,7
Polonia	0,0	0,2	1,3
Slovacchia	0,0	0,5	2,2
Slovenia	0,0	0,2	1,0
Svezia	2,3	2,6	2,7
Ungheria	0,0	0,3	3,1

Fonte: Commissione europea [2006: tab. 6.1 e 6.2, p. 92 e 97].

⁸⁰ Stime del 1997 per i fondi privati nel Regno Unito arrivavano a un valore del 5,5% del PIL, di cui 3% per i fondi occupazionali e 2,5% per le assicurazioni personali [Artoni e Casarico 2001: 6].

Tab. 16 – Caratteristiche degli schemi previdenziali privati (anni 2000)

Paese	Tipologia	Tasso di adesione (% schemi occupazionali)	Tasso di adesione (% schemi personali)	Aliquota contributiva (% del reddito)	Quota dei benefici privati sul totale (%)	Patrimonio dei fondi privati (% del PIL)
Francia	Volontario	10	8	n.d.	3	3,0
Germania	Volontario	57	13	max 2 - 4	6	3,4
Italia	Destinazione facoltativa del Tfr	8	2	9,3 (nuovi), 4,8 (vecchi)	irrilevante	3,0
R. Unito	Opting out dagli schemi pubblici	43	16	14,1 (DB), 7,0 (DC)	30	102,0
Spagna	Volontario	10	40	n.d.	n.d.	12,4
Svezia	Obbligatorio secondo la categoria di appartenenza	90	50	2,5 (DC), 3 - 5 (DB), 2,3 (indiv.)	18	67,0

Fonte: Comitato di protezione sociale [2005: 11-21].

Appendice: il calcolo della spesa sociale totale

Sebbene non siano disponibili dati specifici sulla spesa previdenziale pubblica e privata per ogni paese, e in particolare per i grandi paesi oggetto del presente confronto, si possono confrontare i dati della spesa sociale nel complesso, nelle sue componenti pubblica e privata, al netto e al lordo delle imposte [Oecd 2007b]. Risulta una spesa totale netta inferiore alla spesa pubblica lorda, ovvero il welfare tradizionalmente considerato, con differenze in termini di punti percentuali comprese tra 1 (Francia) e 5 (Svezia); uniche eccezioni sono la Germania, dove i due valori sono sostanzialmente uguali, e i paesi anglosassoni, dove al contrario la spesa totale netta supera di molto quella pubblica lorda, a causa di una forte spesa sociale privata per sanità e pensioni integrative [Tab. 17]. In particolare, nel Regno Unito la differenza è pari a 4 punti percentuali, poiché la spesa privata raggiunge il 5,4% del PIL, mentre negli Stati Uniti, inseriti in tabella a titolo di esempio, la differenza arriva a 9 punti percentuali, a causa di una spesa privata del 9,2%.

Tab. 17 – Calcolo della spesa sociale totale netta (% del PIL ai prezzi di mercato, 2003)

Paese	Spesa sociale pubblica lorda [1]	Imposte dirette e indirette sui benefici [2]	Tax expenditures (escluse pensioni) [3]	Tax expenditures per finalità previdenziali *	Spesa sociale pubblica netta [4=1-2+3]	Spesa sociale privata netta [5]	Spesa sociale totale netta [6=4+5] **
Francia	28,7	4,1	0,9	0,0	25,5	2,5	28,0
Germania	27,3	3,3	1,9	0,8	25,8	2,2	27,6
Italia	24,2	3,8	0,2	0,0	20,6	1,9	22,3
R. Unito	20,6	1,8	0,4	1,0	19,3	5,4	24,6
Spagna	20,3	3,1	0,4	0,2	17,6	0,3	17,7
Svezia	31,3	7,0	0,0	0,0	24,3	1,8	26,1
USA	16,2	1,1	2,1	1,2	17,3	9,2	25,2

(*) Nota: non rientra nel calcolo della spesa pubblica netta, a causa di problemi di confrontabilità internazionale.

(**) Nota: al netto delle *tax expenditures* a favore della spesa privata, per evitare duplicazioni.

Fonte: Oecd [2007b: Annex 3], disponibile online su www.oecd.org/dataoecd/14/23/38143827.xls.

Ciò comporta che la variabilità dei diversi livelli di spesa è elevata per il welfare tradizionale (compreso tra il 16,2% degli Stati Uniti e il 31,3% della Svezia), ma diventa più contenuta quando si guarda alla spesa totale netta (compresa tra il 22,3% dell'Italia e il 28% della Francia, se escludiamo la Spagna, dotata di un sistema di protezione sociale ancora non pienamente sviluppato), tanto che la differenza tra Svezia e Stati Uniti si riduce da 15 punti percentuali nel primo caso a 1 solo nel secondo caso. Si può affermare che i grandi paesi occidentali spendono un ammontare simile di ricchezza nazionale per le finalità sociali, ovviamente ognuno con modalità ed efficacia diversa secondo il proprio sistema di welfare e il proprio contesto socio-economico e istituzionale: ciò che cambia è il mix di pubblico e privato nella soddisfazione dei bisogni sociali, ma la spesa totale è molto simile.

Dall'uso della spesa totale netta sulle grandezze in esame emergono due risultati importanti. In primo luogo il welfare, inteso soprattutto come trasferimenti monetari (soprattutto pensioni), risulta avere in generale una dimensione più limitata quando si considera al netto delle imposte pagate sui benefici, pur sommando ad essi la spesa privata orientata a soddisfare bisogni sociali analoghi. Le uniche eccezioni sono rappresentate dai paesi la cui spesa privata è particolarmente elevata, in particolare per sanità (Stati Uniti) e pensioni integrative (Regno Unito): la spesa privata appare quindi come un sostituto, non necessariamente più efficiente, della spesa pubblica.

In secondo luogo, la spesa sociale italiana risulta bassa sia nella componente pubblica netta

sia nella componente privata: se lo Stato spende al lordo a fini sociali il 24,2% del PIL, di questo il 3,8% torna nelle casse pubbliche come imposte dirette sui benefici e indirette sui consumi, per un valore netto di poco più del 20% del PIL; a ciò vanno aggiunte deduzioni e detrazioni fiscali per lo 0,2% e una spesa privata netta per pensioni e sanità pari al 2%, che portano a una spesa totale netta del 22,3% del PIL, il valore più basso tra i paesi considerati, eccetto la Spagna, e inferiore agli Stati Uniti di 3 punti percentuali.

Bibliografia

- Adema W., Ladaique M. [2005]: *Net Social Expenditure, 2005 Edition. More comprehensive measures of social support*; Oecd Social, Employment and Migration Working Papers, n. 29
- Artoni R., Casarico A. [2001]: *The Italian pension system in the European context*; Università Bocconi, Econpubblica; Working Paper Series, n. 75
- Artoni R., Casarico A. [2003]: *Note sulla previdenza integrativa*; Università Bocconi, Econpubblica; Working Paper Series, n. 91
- Artoni R., Devillanova C. [2007]: *Riflessioni essenziali sul sistema pensionistico italiano*; Università Bocconi, Econpubblica; Short Notes Series, n. 14
- Barr N. [2001]: *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*; Oxford; Oxford University Press
- Beetsma R., Oksanen H. [2007]: *Pension Systems, Ageing and the Stability and Growth Pact*; European Economy Economic Papers, n. 289
- Comitato di politica economica [2007]: *Pensions Schemes and Projection Models in EU-25 Member States*; European Economy Occasional Papers, n. 35
- Comitato di protezione sociale [2005]: *Privately managed pension provision*; rapporto per la Commissione europea
- Commissione europea [2006]: *Adequate and sustainable pensions. Synthesis report 2006*; Commission Staff Working Paper, SEC(2006)304
- Commissione europea [2007]: *Employment in Europe 2007*; DG Occupazione e Affari sociali
- Esping Andersen G. [2002]: "Towards the Good Society, Once Again?", in Esping Andersen G. et al.: *Why We Need a New Welfare State*; Oxford; Oxford University Press
- Eurostat [2007a]: *European social statistics. Social protection, expenditure and receipts. Data 1996-2004*; Lussemburgo; Comunità europea
- Eurostat [2007b]: *The transition of women and men from work to retirement*; Statistics in Focus – Population and Social Conditions, n. 97
- Fornero E., Monticone C. [2007]: *Il pensionamento flessibile in Europa*; Quaderni Europei sul Nuovo Welfare, n. 7
- Fujisawa R., Whitehouse E.R. [2007]: *The Role of the Tax System in Old-Age Support: Cross-country Evidence*; Oecd Social, Employment and Migration Working Papers; di prossima pubblicazione

- Geroldi G. [2002]: “Le integrazioni al reddito dei lavoratori anziani”, in *GE Diritto ed economia dello Stato Sociale*; supplemento al n. 3/2002
- Geroldi G. [2003]: *Le politiche europee per la coesione sociale*; paper dell’Osservatorio Lavoro e Formazione del Comune di Torino
- Geroldi G. [2005]: *Sostenibilità finanziaria e adeguatezza delle pensioni*; relazione presentata al convegno Cgil “Per un sistema previdenziale equo e solidale”; Roma, aprile 2005
- Governo del Regno Unito [2005]: *United Kingdom National Strategy Report on Adequate and Sustainable Pensions*; rapporto per la Commissione europea
- Governo del Regno di Svezia [2005]: *The Swedish National Strategy Report on Adequate and Sustainable Pensions*; rapporto per la Commissione europea
- Governo della Repubblica federale tedesca [2005]: *National Strategy Report on Old-Age Pension Provision 2005*; rapporto per la Commissione europea
- Governo della Repubblica francese [2005]: *Rapport de strategie nationale sur les pensions*; rapporto per la Commissione europea
- Holzmann R., Hinz R. *et al.* [2005]: *Old-Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension Systems and Reform*; Washington; World Bank
- Ministero del lavoro del Regno di Spagna [2005]: *Report on the Spanish Strategy for the future of the pension system*; rapporto per la Commissione europea
- Missoc – Mutual information system on social protection [2007]: *Social protection in the Member States of the European Union, of the European Economic Area and in Switzerland*
- Oecd [2005]: *Pensions at a Glance: Public Policies across Oecd Countries*; Parigi; Oecd
- Oecd [2007a]: *Pensions at a Glance: Public Policies across Oecd Countries. 2007 Edition*; Parigi; Oecd
- Oecd [2007b]: *Social Expenditure Database – SOCX 2007*; disponibile online su www.oecd.org/els/social/expenditure
- Pizzuti F.R. (cur.) [2005]: *Rapporto sullo stato sociale 2005*; Torino; Utet Università
- Pizzuti F.R. (cur.) [2006]: *Rapporto sullo stato sociale 2006. Welfare state e crescita economica*; Torino; Utet Università
- Pizzuti F.R. (cur.) [2007]: *Rapporto sullo stato sociale 2007. Tra pubblico e privato, tra universalismo e selettività*; Torino; Utet Università
- Spadafora F. [2004]: *Il pilastro privato del sistema previdenziale. Il caso del Regno Unito*; Banca d’Italia; Temi di discussione del Servizio Studi, n. 503
- Whitehouse E.R. [2007]: *Pensions Panorama. Retirement-Income Systems in 53 Countries*; Washington; World Bank

Siti internet (in inglese)

Eurostat – Popolazione e condizioni sociali

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/url/page/SHARED/PER_POPSOC

Oecd – Pensioni

<http://www.oecd.org/els/social/ageing/PAG>

Oecd – Spesa sociale

www.oecd.org/els/social/expenditure

Unione europea – DG Occupazione e affari sociali – Occupazione

http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/index_en.htm

Unione europea – DG Occupazione e affari sociali – Pensioni

http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/pensions_en.htm

Unione europea – Missoc tables and database

http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/missoc_en.htm

World Bank – Pensioni

www.worldbank.org/pensions