

IESS

Improving Effectiveness
in Social Security

**Il sistema previdenziale italiano:
riforme recenti, caratteristiche attuali e sfide future**

BACKGROUND REPORT



Il progetto IESS è finanziato dal Programma per l'Occupazione e la Solidarietà Sociale dell'Unione Europea – PROGRESS (2007-2013). Le informazioni contenute in questo documento riflettono solamente le posizioni dell'autore. La Commissione Europea non può essere considerata in alcun modo responsabile dell'uso che può essere fatto di quanto in esso contenuto.

INDICE

INTRODUZIONE	3
1. LE RIFORME DEGLI ANNI '90	4
2. LE RIFORME INTRODOTTE NEL DECENNIO 2000-2010	8
3. LA "RIFORMA FORNERO" E LE MODIFICHE PIÙ RECENTI	9
4. L'ARCHITETTURA DEL PILASTRO PRIVATO	12
5. LE PRINCIPALI SFIDE PER IL SISTEMA PENSIONISTICO ITALIANO	17
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	22

La riforma delle pensioni è da molto tempo una priorità nazionale e ha dominato il dibattito pubblico in Italia fin dall'inizio degli anni '90. Tra le questioni principali all'attenzione del pubblico ci sono la necessità di assicurare la sostenibilità finanziaria per il sistema previdenziale nel breve e lungo periodo, la riduzione delle disuguaglianze e dei disincentivi derivati dalla tradizionale formula di computazione retributiva e, infine, la comparsa e lo sviluppo dei regimi pensionistici privati.

A partire dal 1992, una lunga serie di riforme (1992, 1993, 1995, 1997, 2004, 2005, 2007, 2010, 2011) ha trasformato radicalmente il sistema pensionistico italiano, modificando alcuni dei parametri fondamentali del sistema pubblico, tra cui formule di computazione, regole di indicizzazione, requisiti di ammissibilità per pensioni di vecchiaia e anticipate), e cercando di incentivare lo sviluppo di piani pensionistici privati sia professionali che individuali e volontari.

Come risultato del processo di riforma, il sistema previdenziale pubblico, a carattere ripartitivo (anche noto come pay-as-you-go o PAYG), è stato modificato passando da un sistema retributivo (Defined Benefits formula o DB in inglese) ad un sistema contributivo a capitalizzazione simulata (Notional Defined Contribution o NDC in inglese). Inoltre, i requisiti di età e di contribuzione sono stati significativamente aumentati e ci si aspetta che crescano ancora in futuro per il loro adeguamento automatico all'aspettativa di vita. Infine, la stessa architettura del regime previdenziale ha visto una evoluzione verso una configurazione multi-pilastro, anche se il pilastro pubblico rimane ampiamente predominante.

Per quanto riguarda i due obiettivi principali perseguiti nei sistemi previdenziali, ovvero la sostenibilità e l'adeguatezza¹, è importante notare che le riforme degli ultimi vent'anni sono state adottate per assicurare la sostenibilità finanziaria nel medio e lungo periodo, soprattutto grazie alla graduale sostituzione del sistema contributivo, cercando di affrontare il generalizzato invecchiamento della popolazione italiana². D'altro canto, nonostante il tasso di sostituzione risulti ancora, garantire delle prestazioni previdenziali adeguate sembra molto problematico, in particolare per gli individui con carriere frammentate e/o con molti anni di lavoro atipico.

In questo rapporto si presenta una rassegna del processo di riforma delle pensioni degli ultimi vent'anni in Italia. In particolare, la sezione 1 tratta delle caratteristiche del sistema previdenziale prima dell'inizio del processo di riforma e delle riforme degli anni '90, la sezione 2 si occupa delle riforme introdotte nel periodo 2000-2010, e la sezione 3 introduce le misure adottate dal Governo Monti nel dicembre 2011 e gli ultimi cambiamenti. La sezione 4 si concentra invece sull'architettura del sistema pensionistico privato (c.d. terzo pilastro), evidenziando i suoi maggiori difetti. Questo rapporto si occupa infine del pilastro pubblico contributivo, descrivendo le sue caratteristiche e sottolineando quelle che sono le maggiori sfide che dovranno essere affrontate in futuro, prestando particolare attenzione ai problemi di adeguatezza del sistema (sezione 5).

¹ Vedi Commissione Europea (2010, 2012).

² Si suppone/prevede che l'indice di dipendenza degli anziani cresca significativamente dal 32,66% nel 2013, al 53,06% nel 2060 (Eurostat).

1. LE RIFORME DEGLI ANNI '90

In seguito alle numerose riforme a carattere espansionistico degli anni 1950 e '60 (Jessoula, 2009; Cinelli, 2012), all'inizio degli anni '90 la struttura del regime previdenziale italiano era caratterizzata da un unico pilastro basato su un modello ripartitivo finanziato e ispirato alle regole del regime retributivo, che copriva pressoché l'intera forza lavoro³. Ai pensionati con pensioni contributive molto basse era assegnato un trattamento minimo, sulla base di un test della situazione patrimoniale (means-test). Inoltre, agli anziani indigenti che non avevano raggiunto i requisiti di anzianità per le pensioni contributive⁴ era garantita una pensione sociale (denominata, a partire dal 1996, *assegno sociale*) finanziata attraverso tassazione ordinaria.

In Italia sono storicamente esistite due tipologie di pensioni:

- pensioni di vecchiaia: il sistema previdenziale interviene per garantire ai lavoratori i mezzi per la loro sussistenza nel momento in cui non possano provvedere ad essa per via dell'età avanzata⁵; tradizionalmente l'accesso alle pensioni di anzianità è stato soggetto principalmente a requisiti di età.
- pensioni di anzianità: il sistema previdenziale ricompensa i lavoratori che hanno accumulato molti anni di contribuzione, generalmente senza requisiti di età⁶.

In Italia, all'inizio degli anni '90, le soglie dell'età di pensionamento rappresentavano il tratto caratteristico maggiormente "generoso" del sistema previdenziale. La l. 153/1969, chiamata anche "riforma Brodolini", prevedeva che le pensioni di vecchiaia venissero erogate al compimento dei 60 anni per gli uomini e dei 55 per le donne (con almeno 15 anni di contributi) e, a prescindere dall'età, che le pensioni di anzianità venissero erogate ai lavoratori con almeno 35 anni di contribuzione⁷.

La tradizionale formula del regime retributivo prevede:

$$(1) \quad P = r \times S \times E(w)$$

dove r è tasso di rendimento per ogni anno di contribuzione⁸, S è l'anzianità⁹ e $E(w)$, la cosiddetta retribuzione pensionabile, ovvero un "salario convenzionale" calcolato come media degli ultimi guadagni percepiti¹⁰. Essendo legato alla retribuzione finale, il sistema retributivo garantiva tassi di sostituzione piuttosto alti, fino all'80%

3 I liberi professionisti (ad es. avvocati, architetti) non facevano e non fanno tuttora parte del sistema pensionistico pubblico, ma sono obbligati a sottoscrivere un fondo privato gestito dalla loro categoria professionale (vedi l. 537/1993, d.lgs. 509/1994, l. 335/1995, d.lgs 103/1996, l. 111/2011).

4 Trattamento minimo per il 2015: 502,38 Euro; assegno sociale per il 2015: 448,51 Euro.

5 Vedi l'art. 38 della Costituzione Italiana.

6 Inizialmente introdotta con la l. 903/1965, poi soppressa e reintrodotta con la l. 153/1969, la pensione di anzianità aveva lo scopo di consentire ai lavoratori di mezza età di lasciare il loro lavoro per "fare largo ai giovani", in un periodo di espansione economica e demografica. A tale proposito, alcuni autori hanno utilizzato l'espressione "lump of labor fallacy", ovvero l'erronea idea che esista una "massa di lavoro" fissa con un dato numero di posti di lavoro da suddividere in modo statico.

7 Requisiti molto inferiori erano previsti in settori specifici: gli impiegati pubblici potevano accedere alla pensione di anzianità qualora avessero maturato 20 anni di contributi, 15 nel caso di donne con figli.

8 Questo tasso annuale era solitamente fissato al 2%, ma in alcuni settori era più alto, come ad esempio nel settore pubblico. La l. 67/1988 ha introdotto un sistema a 4 tassi (in seguito arrivati a 5 con la riforma Amato) applicati progressivamente *pro quota* sul "salario convenzionale" $E(w)$, per cui più alto il valore di $E(w)$, più basso il valore di r applicato *pro quota*.

9 Nella formula del regime contributivo applicata in Italia l'anzianità contributiva non può superare i 40 anni, così da ridurre gli incentivi a posticipare il pensionamento (ed esempio le pensioni retributive erogate a lavoratori con 45 anni di anzianità sono calcolate sulla base di 40 anni di anzianità).

10 Secondo regolamenti precedenti al 1992, il calcolo si basava sulle ultime 5 annualità di retribuzioni pensionabili per gli impiegati del settore privato e sull'ultima mensilità percepita per gli impiegati del settore pubblico.

con $S=40$. Inoltre, fino al 1992, le prestazioni percepite dai lavoratori erano indicizzate al tasso di crescita dei salari nominali.

La generosità del regime pensionistico pubblico impedì notevolmente lo sviluppo dei regimi integrativi privati, sostanzialmente sconosciuti fino alla metà degli anni '90¹¹. Il sistema pensionistico a pilastro unico garantiva efficacemente il reddito alla forza lavoro e una (limitata) protezione dall'indigenza a coloro i quali non avevano diritto alla copertura previdenziale. Questo scenario, tuttavia, era destinato a scomparire. Le pressioni congiunte dell'Unione Europea per la convergenza sui Parametri di Maastricht – i quali costringevano le autorità nazionali a consolidare le loro finanze – e della crisi del 1992 ebbero un impatto tremendo sul sistema pensionistico nazionale, che a quel tempo presentava tre principali difetti (Fornero and Castellino, 2001; Franco and Marè, 2002): i) una situazione finanziaria critica, specialmente nel lungo periodo, dovuta principalmente al rapido invecchiamento della popolazione; ii) un forte incentivo al pensionamento precoce, derivato dal fatto che la formula del regime retributivo non prendeva in considerazione l'età di pensionamento, generando una tassa implicita sulla procrastinazione del pensionamento nel momento in cui fossero stati raggiunti i requisiti minimi (Gruber and Wise 1999, 2004); iii) profonde (e spesso regressive) disuguaglianze causate dalle differenze nella computazione e nei criteri di eleggibilità fra le categorie professionali e dal fatto che la formula del regime retributivo garantisce tassi di rendimento impliciti più alti ai lavoratori che hanno goduto di una crescita pronunciata della retribuzione nel tempo e a quelli con minore anzianità, così avvantaggiando i meno bisognosi e meritevoli – dal momento che hanno contribuito meno al mantenimento del regime ripartitivo (Gronchi, 1995, 2003). Questa "solidarietà inversa" (Cinelli, 2012) può essere attenuata, ma non eliminata, estendendo il numero di mensilità su cui $E(w)$ è calcolata all'interno della formula (1), ed impiegando tassi progressivi per r – maggiore il valore di $E(w)$, minore il valore di r applicato (Gronchi e Nisticò, 2006)

In conseguenza dell'interazione tra la bassa soglia di età di pensionamento, le formule di computazione generose e il rapido invecchiamento della popolazione, il regime previdenziale così strutturato, prima del 1992, avrebbe generato enormi aumenti della spesa pensionistica nei decenni a venire. Dunque il principale obiettivo delle riforme introdotte prima nel 1992 (la cosiddetta 'riforma Amato') e poi nel 1995 (la cosiddetta 'riforma Dini') era la riduzione della crescita della spesa per la previdenza, agendo nella direzione di limitare il numero di pensionati e di abbassare il l'importo medio delle pensioni.

Con la "riforma Amato" del 1992 (d.lgs. 503/1992) furono adottati una serie di tagli al primo pilastro, pur mantenendo la logica del regime retributivo. Le principali misure introdotte furono:

- un incremento graduale dei requisiti anagrafici per le pensioni di vecchiaia, che sarebbero passati, rispettivamente per gli uomini e le donne, da 60 e 55 a 65 e 60 anni e dei requisiti di anzianità contributiva da 15 a 20 anni¹²;
- l'estensione del numero di annualità incluse nel calcolo di $E(w)$ nella formula (1) a tutta la carriera lavorativa piuttosto che i soli anni finali. Questa estensione è stata tuttavia introdotta in maniera molto graduale, perchè il cambio delle regole per il calcolo riguardava solamente la quota delle prestazioni previdenziali relative ai contributi accumulati dopo il 1992 (ovvero solo i lavoratori entrati nel mercato del lavoro a partire dal 1993 avrebbero ricevuto prestazioni basate interamente sulla loro storia contributiva)¹³;
- l'armonizzazione dei regolamenti applicati alle diverse categorie di lavoratori, in particolare tra lavoratori dei settori pubblico e privato;
- il parametro per l'indicizzazione delle prestazioni previdenziali passò dalla crescita dei salari nominali alla crescita dell'inflazione¹⁴.

11 Prima della riforma delle pensioni private del 1993 (d.lgs. 124/1993), erano attivi solo i fondi pensione sponsorizzati da banche e compagnie assicurative per i loro dipendenti, i cosiddetti 'fondi preesistenti'.

12 Per i lavoratori che avevano già accumulato 15 anni di contribuzione nel 1992 i requisiti vennero mantenuti immutati.

13 Inoltre la formula non cambiò in maniera sostanziale per i lavoratori che avevano già maturato 15 anni di anzianità nel 1992: per queste categorie di lavoratori, il periodo relativo al calcolo della $E(w)$ fu esteso solamente dalle ultime 5 alle ultime 10 annualità.

14 Inoltre, con l'introduzione della l. 730/1983, successivamente emendata dalle l. 449/1997 e l. 388/2000, fu stabilita una parziale indicizzazione per la porzione di prestazioni previdenziali al di sopra di una certa soglia. In particolare, la l. 388/2000, che tornerà ad essere in vigore nel 2017 dopo la fine di un periodo di transizione, riduce l'indicizzazione del 10% per le prestazioni previdenziali che equivalgono al trattamento minimo moltiplicato tra le 3 alle 5 volte, e del 25% per le prestazioni che superano il trattamento minimo moltiplicato per 5.

Significativi cambiamenti furono in seguito introdotti dalla “riforma Dini”(l. 335/95), ovvero:

- l'introduzione di regolamenti NDC nel calcolo dei prestazioni previdenziali;
- l'aumento dei requisiti di anzianità (innalzati gradualmente da 35 a 40) e l'introduzione di un requisito anagrafico (innalzati gradualmente da 53 a 57) per il pensionamento anticipato;
- la continuazione del processo di armonizzazione in termini di regole di pensionamento fra diverse categorie di lavoratori;
- l'estensione della copertura obbligatoria ai “lavoratori parasubordinati”, ovvero ai lavoratori economicamente dipendenti¹⁵;
- l'incentivazione all'accesso a piani pensionistici privati.

Innanzitutto, la “riforma Dini” ha sostituito il tradizionale regime retributivo con il nuovo regime contributivo a capitalizzazione simulata (NDC). Il sistema pensionistico pubblico rimane finanziato secondo una logica ripartitiva (PAYG), ma nel nuovo regime contributivo le prestazioni previdenziali sono calcolate sulla base sia dei contributi effettivamente pagati che dell'aspettativa di vita al momento del pensionamento, secondo fattori di calcolo attuariali neutrali al genere. Il sistema è concepito come una banca virtuale, dove gli individui hanno “conti personali” nei quali le loro contribuzioni sono “depositate” durante la carriera lavorativa, e dai quali le prestazioni previdenziali sono “prelevate” durante la pensione (Gronchi e Nisticò, 2008).

In un sistema contributivo a capitalizzazione simulata le pensioni sono calcolate sulla base di:

$$(2) \quad P = cc(\delta, m) \times M(w, \pi)$$

Dove M , ovvero l'accumulo dei contributi, è correlato positivamente ai salari (w) e al tasso di rendita annuale capitalizzato in modo simulato sulle contribuzioni (π) (equiparato in Italia alla crescita media nominale del PIL nei precedenti cinque anni), mentre cc , ovvero il coefficiente di conversione, è correlato positivamente al parametro δ ¹⁶ (fissato in Italia a 1,5%) e correlato negativamente all'aspettativa di vita al pensionamento (m). La “riforma Dini” ha stabilito l'aggiornamento dei coefficienti di conversione ogni 10 anni, mentre la l. 247/2007 ha stabilito un aggiornamento triennale, ed infine la più recente “riforma Fornero” stabilisce che dal 2019 i coefficienti verranno aggiornati ogni due anni.

Applicato in maniera appropriata, il sistema contributivo a capitalizzazione simulata assicura neutralità: ogni pensionato ottiene la stessa rendita sui contributi pagati al sistema, esplicitamente fissata a π dal legislatore, indipendentemente dalla lunghezza e dal successo della sua carriera¹⁷; il sistema contributivo garantisce anche la sostenibilità di lungo periodo, purché π nella formula (2) sia posto uguale al tasso di crescita della spesa salariale (la scelta di fissarlo al pari del trend di crescita del PIL è ammissibile purché l'incidenza percentuale dei salari sul PIL rimanga costante)¹⁸.

Coerentemente con la logica attuariale del regime, la “riforma Dini” concedeva flessibilità in uscita per la fascia di età tra i 57-65 anni (sia per gli uomini che per le donne). Mentre il requisito di anzianità fu abbassato a 5 anni, un nuovo “requisito di valore” venne introdotto, che consentiva di accedere al pensionamento prima dei 65 anni solo se la prestazione previdenziale corrispondeva ad almeno ad 1,2 volte il valore dell'*assegno sociale*.

15 Persone formalmente considerate come lavoratori autonomi ma solitamente operanti come sostituti di impiegati.

16 ‘ δ ’ funziona come una ‘rendita anticipata’ erogata sui ‘conti virtuali’.

17 Ovviamente, la neutralità può essere garantita solamente in media: i lavoratori che superano (non raggiungono) l'aspettativa di vita al pensionamento guadagneranno rendite maggiori (minori) di π . Nonostante ciò, l'uniformità sarebbe comunque mantenuta *ex ante* se tutti i lavoratori che scelgono di andare in pensione ad una certa età avessero la stessa aspettativa di vita. Gli effetti di una mortalità eterogenea potrebbero essere sterilizzati diversificando i coefficienti di conversione su gruppi sociali omogenei, ma la diversificazione potrebbe rivelarsi irrealizzabile dal punto di vista tecnico nonché socialmente inaccettabile (Gronchi e Nisticò, 2008).

18 Per una analisi più puntuale dei problemi sulle ipotesi riguardanti le auspicabili caratteristiche di neutralità e sostenibilità nel regime contributivo, vedi Samuelson (1958), Aaron (1966), Gronchi and Nisticò (2008) and Gronchi and Gismondi (2008).

L'integrazione al minimo previo accertamento patrimoniale non è più erogata nel nuovo regime contributivo; gli anziani indigenti, indipendentemente dalla loro storia contributiva, hanno diritto solo all'assegno sociale per persone al di sopra dei 65 anni¹⁹.

La "riforma Dini" del 1995 stabiliva un passaggio molto lento al regime contributivo. Le persone che nel 1995 avevano lavorato per almeno 18 anni²⁰ continuavano ad essere inseriti nel regime retributivo. Coloro i quali avessero maturato un'anzianità contributiva inferiore calcolavano le loro prestazioni previdenziali sulla base delle regole del regime retributivo per la quota relativa agli anni di contribuzione fino al 1995 e sulla base delle regole del nuovo regime contributivo dal 1996 in avanti (il cosiddetto regime *pro rata*). Solo i lavoratori che avessero cominciato ad accumulare contributi a partire dal 1996 avrebbero ricevuto prestazioni calcolate interamente sulla base della nuova formula (2). Alcune critiche sono state espresse riguardo alla presunta eccessiva gradualità della transizione (Patriarca, 2014), e all'iniquità del limite rigido di 18 anni di contributi maturati entro il 1995, specialmente rispetto al modo in cui lo stesso processo è stato affrontato in Svezia (Gronchi, 2003).

19 Un terzo delle pensioni contributive non è computata nell'accertamento patrimoniale per l'erogazione dell'*assegno sociale*. Perciò le persone che non dispongono di altre fonti di reddito ricevono parte delle prestazioni di assistenza sociale se la loro pensione non eccede di 1,5 volte l'*assegno sociale*.

20 La stessa categoria protetta dalla 'riforma Amato'.

2. LE RIFORME INTRODOTTE NEL DECENNIO 2000-2010

All'inizio del nuovo secolo la riforma del sistema pensionistico rimase una priorità dell'agenda politica, con i policy makers che ambivano ad innalzare l'età di pensionamento e ridurre la spesa per le pensioni per tutta la durata del periodo di transizione verso il nuovo regime contributivo (NDC). Come vedremo nella sezione 4, furono introdotte nello stesso periodo delle misure volte a promuovere l'adozione di regimi privati integrativi.

La "Riforma Maroni" del 2004 innalzò i requisiti di età per la pensione di vecchiaia, requisiti che passarono da 57 a 60 anni di età a partire dal 2008, introducendo quindi un spostamento in avanti di tre anni dell'età pensionabile (il cosiddetto "scalone"). Contestualmente, la flessibilità in uscita per i lavoratori che rientrano nel regime contributivo a capitalizzazione simulata fu rimossa, equiparando i loro requisiti di pensionamento per vecchiaia ed anzianità a quelli dei lavoratori con i regimi retributivo e *pro rata*.

Il governo successivo, approvando il cosiddetto "Protocollo sul Welfare" (Legge 247/2007), annullò lo scalone introdotto nel 2004 e fissò nuovi criteri per le pensioni di anzianità basate sulle cosiddette "quote" che combinavano, sommandoli, i requisiti di anzianità e di vecchiaia (tabella 1). Fu inoltre confermata la possibilità di pensionamento, a prescindere dall'età, una volta raggiunti i 40 anni di contribuzione.

La flessibilità in uscita per i lavoratori aderenti al regime contributivo, soppressa nel 2004, non fu invece reintrodotta.

TAB. 1: CRITERI DI AMMISSIBILITÀ PER PENSIONI DI ANZIANITÀ INTRODOTTI DALLA LEGGE 247/2007

	Lavoratori dipendenti	Lavoratori autonomi
Dal 1/1/2008	Età: 58. Anzianità: 35	Età: 59. Anzianità: 35
Dal 1/7/2009	Età: 59. Anzianità: 35. Quota: 95 (59+36 o 60+35)	Età: 60. Anzianità: 35. Quota: 96 (60+36 o 61+35)
Dal 1/1/2011	Età: 60. Anzianità: 35. Quota: 96. (60+36 o 61+35)	Età: 61. Anzianità: 35. Quota: 97 (61+36 o 62+35)
Dal 1/1/2013	Età: 61. Anzianità: 35. Quota: 97 (61+36 o 62+35)	Età: 62. Anzianità: 35. Quota: 98 (62+36 o 63+35)

Nell'ultima parte del decennio furono introdotti nuovi spostamenti in avanti dell'età pensionabile. Nel 2010, a seguito di una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea, l'Italia compì il primo passo verso la parità dei requisiti di vecchiaia per l'età pensionabile tra uomini e donne, fino ad allora molto rigidi, innalzando a 65 anni il limite per le donne impiegate nel settore pubblico a partire da gennaio 2012, attraverso la legge di stabilità²¹. La stessa legge introdusse anche la cosiddetta "finestra mobile", che prevedeva una finestra temporale di un anno tra il raggiungimento dei requisiti di vecchiaia e anzianità e l'effettiva possibilità di andare in pensione, di fatto prolungando di un anno la soddisfazione del requisito di vecchiaia.

Inoltre, la legge 122/2010 ha associato automaticamente l'età pensionabile all'aspettativa di vita: a partire dal 2013 dunque, i requisiti di età per accedere alle pensioni di vecchiaia, così come alle pensioni di anzianità e all'assistenza sociale variano automaticamente ogni tre anni a seconda della variazione dell'aspettativa di vita a 65 anni; quest'ultima è misurata dall'ISTAT e si riferisce ai tre anni precedenti.

²¹ Nell'estate del 2011 furono adottati due diversi decreti legge sull'età pensionabile per tutte le lavoratrici, impiegate sia nel pubblico che nel privato: d.l. 98/2011, conv. dalla l. 111/2011, e d.l. 138/2011, conv. dalla l. 148/2011. Entrambi i d.l. furono in seguito abrogati dal d.l. 201/2011, conv. dalla l. 214/2011 (vedi sezione 3).

3. LA “RIFORMA FORNERO” E LE MODIFICHE PIÙ RECENTI

Per riguadagnare credibilità e fiducia sulla la sostenibilità delle finanze pubbliche, duramente colpite dall’impatto della crisi finanziaria, un mese dopo il suo insediamento il Governo Monti ha introdotto una nuova ed ampia riforma del sistema pensionistico (d.l. 201/2011, conv. in l. 214/2011), con l’obiettivo principale di risparmiare immediatamente sulla spesa previdenziale attraverso un aumento significativo dell’effettiva età pensionabile.

Se da un lato la riforma ha stabilito un rapido aumento delle età pensionabili, con un incremento graduale delle lavoratrici nel settore privato al fine di raggiungere entro il 2018 il requisito imposto a tutti gli altri lavoratori (fissato a 68 anni)²², dall’altro sono stati introdotti limiti più stringenti al prepensionamento: il “sistema delle quote” è stato abrogato e, a partire dal 2012, il prepensionamento è diventato possibile solamente per le lavoratrici che abbiano maturato 41 anni ed un mese e per i lavoratori che abbiano maturato 42 anni e 1 mese di anzianità (entrambi i requisiti sono stati aumentati di un mese prima nel 2013 e nuovamente nel 2014). L’art. 20 co. 10, d.l. 201/2011, conv. in l. 214/2011 ha anche introdotto una penalizzazione nella porzione delle prestazioni previdenziali calcolate secondo il regime retributivo per i lavoratori che vanno in pensione prima del sessantaduesimo compleanno, con un ammontare pari ad un punto percentuale per ogni anno se vanno in pensione a 61 o 60 anni, e di 2 punti percentuali per ogni anno se vanno in pensione prima dei 60 anni.

Ad esempio, un lavoratore che scegliesse di andare in pensione a 58 anni dovrebbe calcolare la sua prestazione previdenziale in questo modo:

$$P=(100\%-1\%-1\%-2\%-2\%)\times DB \text{ quota}+NDC \text{ quota}$$

Tali penalizzazioni, tuttavia, sono state annullate fino al 2018 da misure successive (art. 6 co. 2-*quarter*, d.l. 216/2011, conv. in l. 14/2012; art. 4-*bis*, d.l. 101/2013, conv. in l. 125/2013; art. 1 co. 493, l. 147/2014) con condizioni sempre più flessibili, fino a quando l’art. 1 co. 113, l. 190/2014 ha escluso la loro applicazione in ogni circostanza nel periodo tra il 2015 ed il 2018. Un’altra misura a breve termine introdotta dalla “riforma Fornero” è stato il blocco dell’indicizzazione per le prestazioni previdenziali con un valore più di tre volte superiore al *trattamento minimo* (vedi sopra), che equivale a circa 1450 Euro al mese, per il 2012 ed il 2013.

Per quanto riguarda le misure con impatto a medio-lungo termine, al fine di velocizzare la transizione al regime contributivo a capitalizzazione simulata, è stato stabilito che a partire dal 2012 le regole del contributivo saranno applicate al calcolo delle prestazioni previdenziali per tutti i lavoratori, per lo meno *pro rata*.

Perciò, a seconda delle regole applicate per il calcolo, gli attuali partecipanti al regime pensionistico possono essere divisi in due categorie:

- “contributivo” o “contributivo puro”, per lavoratori senza anzianità contributiva prima del 1996, per cui le prestazioni sono calcolate interamente secondo le regole del regime contributivo;
- “misto”:
 - per lavoratori con meno di 18 anni di contributi nel 1995, le cui prestazioni previdenziali sono calcolate secondo le regole del sistema contributivo *pro rata* per i contributi accumulati in seguito al 1995;
 - per lavoratori con almeno 18 anni di anzianità contributiva nel 1995, le cui prestazioni sono calcolate secondo le regole del regime contributivo *pro rata* per i contributi accumulati in seguito al 2011.

²² Il meccanismo delle ‘finestre’ è stato abrogato dalla riforma del 2011.

Le persone iscritte al regime contributivo devono dunque rispettare regole molto più rigide di quelle introdotte originariamente dalla l. 335/1995: la “riforma Fornero” ha infatti reintrodotta un certo livello di flessibilità in uscita, ma ad età molto più avanzate e con requisiti di anzianità e di valore più stringenti. La Tabella 2 riassume i requisiti introdotti dalla riforma più recente in cui sono osservabili quattro modalità.

TAB. 2: REQUISITI DI ELEGGIBILITÀ IMPOSTI DAL D.L. 201/2011, CONV. IN L. 214/2011.

Modalità	Regime	Requisiti		2012	2015
1ª modalità	contributivo	Età		63 anni	63 anni, 3 mesi
		Anzianità		20 anni	20 anni
		Valore		2.8 * <i>assegno sociale</i>	2.8 * <i>assegno sociale</i>
2ª modalità	contributivo, misto	età	donne impiegate pubbliche, uomini	66 anni	66 anni, 3 mesi
			donne impiegate private	62 anni	63 anni, 9 mesi
			donne lavoratrici autonome	63 anni, 6 mesi	64 anni, 9 mesi
	Anzianità		20 anni	20 anni	
	contributivo	Valore	1.5 * <i>assegno sociale</i>	1.5 * <i>assegno sociale</i>	
3ª modalità	contributivo, misto	Età		70 anni	70 anni, 3 mesi
		anzianità	Contributivo	5 anni	5 anni
			Misto	20 anni	20 anni
4ª modalità	contributivo, misto	anzianità	Uomini	42 anni, 1 mese	42 anni, 6 mesi
			Donne	41 anni, 1 mese	41 anni, 6 mesi

Come anticipato in precedenza, i requisiti di età per tutte le lavoratrici saranno allineati alla controparte maschile entro il 2018²³. In linea con le misure precedenti (l. 122/2010), la riforma ha altresì confermato che tutti i requisiti di età ed anzianità per il prepensionamento (la “4ª modalità” nella tabella 2) verranno periodicamente aggiornati tenendo conto delle variazioni nell’aspettativa di vita. Il processo di aggiornamento è stato allineato alla revisione dei coefficienti di conversione (ogni 3 anni fino al 2019 ed in seguito ogni 2 anni). Il primo aggiornamento, il quale prevedeva l’incremento di 3 mesi di tali requisiti, ha avuto luogo nel 2013; le sue implicazioni sono visibili nella tabella 2. A partire dal 2016 tali requisiti saranno ulteriormente incrementati di 4 mesi²⁴.

Nel 2015 chiunque sia in condizioni di reddito insufficiente avrà diritto all’*assegno sociale* al compimento dei 65 anni e 3 mesi. Anche il requisito di età per la prestazione di assistenza sociale verrà aggiornato secondo la l. 122/2010, ed inoltre l’art. 24 co. 8 della “riforma Fornero” ha predisposto il suo incremento di un anno nel 2018, al fine di allinearli al requisito di età della “2ª modalità”.

23 A partire dal 2018 l’unica differenza riguarderà i requisiti di anzianità per la 4ª modalità.

24 Vedi: INPS, Circ. 63/2015 (<http://www.inps.it/bussola/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualURL=/Circolari/Circolare%20numero%2063%20del%2003-2015.htm&iilDDalPortale=&iilDLink=-1>).

Calcolate considerando le European Population Projections (con base 2013), le condizioni di pensionamento per l'anno 2040 saranno le seguenti:

- "1ª modalità": 66 anni di età se in possesso di almeno 20 anni di anzianità e una prestazione previdenziale di almeno 2.8 volte il valore dell'*assegno sociale*;
- "2ª modalità": 69 anni di età se in possesso di almeno 20 anni di anzianità e un prestazione previdenziale di almeno 1.5 volte il valore dell'*assegno sociale*;
- "3ª modalità": 73 anni di età se in possesso di almeno 5 anni di anzianità, indipendentemente dalle prestazioni maturate;
- "4ª modalità": 44 anni di anzianità per le donne e 45 per gli uomini, indipendentemente da qualsiasi altra condizione.

Chiunque sia in condizioni di reddito non sufficiente avrà diritto all'*assegno sociale* al compimento dei 69 anni (il requisito di età per la "2ª modalità").

Il d.l. 101/2013, conv. in l. 125/2013 ha introdotto un'importante differenziazione in termini di accesso alla pensione per gli impiegati pubblici, chiarendo alcuni dubbi creati dall'art. 2 co. 4, d.l. 201/2011, conv. l. l. 214/2011. Una volta raggiunto il limite di età ordinamentale di categoria (in genere tale limite è fissato a 65 anni di età), gli impiegati pubblici possono lavorare solo fino al raggiungimento dei requisiti minimi (di età, anzianità o valore) per il pensionamento (di vecchiaia o anzianità), ma non oltre. Diversamente dai requisiti di età per il pensionamento, i limiti di età ordinamentale non sono aggiornati secondo le variazioni nell'aspettativa di vita.

L'obiettivo di tale norma è ovviamente quello di gestire l'attuale surplus di impiego nel settore pubblico, anche se ciò va a scapito dell'uniformità nelle condizioni di pensionamento dei lavoratori, che sono generalmente incentivati a mantenere la loro occupazione oltre il raggiungimento dei requisiti minimi per il pensionamento, dal momento che il regime contributivo garantisce prestazioni previdenziali maggiori.

4. L'ARCHITETTURA DEL PILASTRO PRIVATO

A partire dall'inizio degli anni '90, per compensare le misure di contenimento del regime pensionistico pubblico (primo pilastro), i politici ed i decisori italiani hanno incoraggiato lo sviluppo ed il finanziamento di pilastri integrativi. Questi pilastri sono completamente volontari, pienamente finanziati e offrono prestazioni previdenziali secondo le regole del regime contributivo²⁵. Con le riforme del 1993²⁶ e successivi emendamenti, i pilastri integrativi sono stati organizzati in fondi chiusi²⁷ (CPF), fondi aperti (OPF) e Piani Pensionistici Individuali (PIP).

I fondi chiusi, legalmente definiti come istituzioni senza scopo di lucro, sono il risultato di contrattazioni tra datori di lavoro e sindacati. Questi fondi possono essere creati a vari livelli, siano essi compagnie o gruppi di compagnie, settori industriali o economici, o aree geografiche, ma non solo: anche le associazioni di lavoratori autonomi possono creare dei fondi chiusi. I CPF però non possono gestire direttamente il patrimonio ma devono necessariamente accordarsi con degli istituti finanziari.

Per quanto riguarda i fondi aperti invece, questi sono promossi e gestiti interamente da banche e compagnie di assicurazioni e investimento. La loro offerta include piani sia professionali (basati su accordi collettivi) che personali, che rappresentano rispettivamente il secondo e il terzo pilastro; la differenza tra questi tipi di piani dipende esclusivamente dalle modalità di affiliazione, che possono essere individuali o collettive, e non dal tipo di fondo pensione.

A partire dal 2000, i piani pensionistici personali possono essere offerti anche tramite contratti di assicurazione sulla vita; in questo modo all'assicurazione si applicano le stesse regole del fondo pensione, incluse le regole sulla tassazione e sul godimento delle prestazioni previdenziali. La riforma del 2005 (d.lgs. 252/2005) ha introdotto però una serie di nuove regole per i PIP, in particolare riguardo ai costi amministrativi che possono essere imposti agli acquirenti.

La riforma del 2005 (entrata in vigore nel 2007), inoltre, con l'intento di incentivare lo sviluppo dei pilastri integrativi tramite il decentramento del TFR²⁸, ha introdotto il "silenzio assenso" per il trasferimento del TFR su fondi integrativi. Questo implica che se un lavoratore non rifiuta esplicitamente lo spostamento, le nuove entrate del TFR (ma non il capitale già accumulato dalle aziende) vengono trasferite dalle aziende ai fondi pensione. La logica in vigore prima del 2007, per cui la scelta era di default a favore del deposito del TFR presso le aziende, viene quindi completamente sovvertita. Di fatto, per via della procedura del silenzio assenso, a partire dal 2007 circa 231.000 lavoratori e l'8% dei nuovi dipendenti del settore privato (COVIP, 2014) hanno visto il loro fondo TFR trasformarsi in un sistema pensionistico privato. In più, anche se la riforma prevede che il TFR possa essere trasferito su qualsiasi tipo di fondo (CPF, OPF o PIP), vige la regola per cui se i lavoratori non dichiarano esplicitamente quale fondo preferiscono, il TFR viene automaticamente trasferito nel fondo chiuso della loro

²⁵ Solo i fondi preesistenti al decreto legislativo 124/1993 continuano a godere del trattamento del regime retributivo.

²⁶ D.lgs. 124/1993.

²⁷ Per le pensioni professionali collettive.

²⁸ Il Trattamento di Fine Rapporto o Indennità di Buonuscita (per i dipendenti pubblici) è finanziato tramite il differimento di una parte dello stipendio del dipendente: il 6,91% dello stipendio lordo è trattenuto dall'azienda che deve garantire un interesse fisso dell'1,5% più i $\frac{3}{4}$ del tasso di inflazione sull'importo maturato, che viene liquidato come importo forfettario al termine del rapporto di lavoro, per fine del contratto, pensionamento o dimissioni. Gli impiegati con almeno 8 anni di anzianità nella stessa azienda possono ricevere il 70% del TFR maturato per sostenere delle spese eccezionali (per esempio, spese mediche). Il periodo medio di durata dell'accumulazione TFR è di circa 10 anni, considerando i diversi momenti in cui questo potrebbe essere ritirato. Essendo pensato per sopperire a momenti di ristrettezze di liquidità in specifici momenti della vita, il TFR non può essere categorizzato come mera previdenza professionale obbligatoria che ha invece l'obiettivo di correggere la mancanza di lungimiranza individuale ed assicurare una rendita durante la vecchiaia (Cozzolino et al., 2006). Infine, il TFR è da sempre considerato dalle imprese (specialmente le piccole e medie imprese con grossi limiti di credito) come una fonte molto economica di finanziamento grazie al fatto che il tasso di interesse che l'impresa stessa deve corrispondere sul TFR è di solito molto più basso del tasso di interesse sul debito.

categoria professionale²⁹. Nel caso in cui il fondo non venga menzionato in nessun accordo collettivo, il TFR sarà versato in un fondo residuale amministrato dall'INPS (FONDINPS).

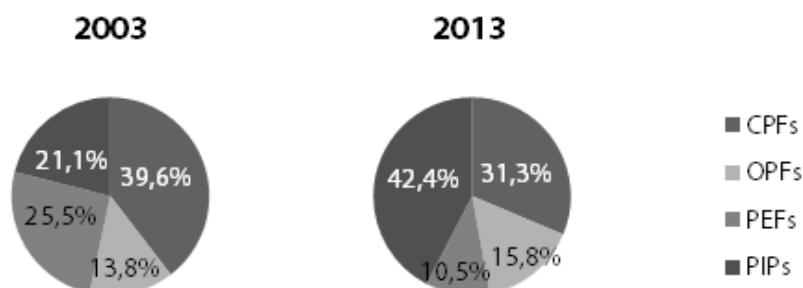
Un'opzione aggiuntiva è stata recentemente introdotta dalla legge 190/2014 per il periodo da marzo 2015 a giugno 2018: i dipendenti di aziende private che hanno maturato almeno 6 mesi di contributi all'interno della stessa impresa, possono chiedere al datore di lavoro di ricevere in busta paga la quota mensile del TFR. Con la stessa legge, la possibilità di fare questa richiesta è estesa anche ai lavoratori che hanno scelto in passato di devolvere il loro TFR ai fondi pensione. La richiesta può essere comunque modificata entro e non oltre giugno 2018.

Il TFR ricevuto direttamente in busta paga è soggetto alla classica tassazione sul reddito (IRPEF), mentre il TFR trattenuto dall'azienda e poi liquidato a fine rapporto è sottoposto ad un regime di tassazione più favorevole. Una tassazione ancora più favorevole è infine prevista per le prestazioni previdenziali ricevute tramite fondi pensione.

Come risultato delle riforme fin qui menzionate, l'architettura del regime previdenziale italiano è attualmente composta da un pilastro pubblico con contributivo a capitalizzazione simulata e un sistema complesso di regimi previdenziali privati, anche se questi ultimi sono ancora poco sviluppati in termini di copertura effettiva e di tassi di partecipazione³⁰. A completamento di questa architettura è importante notare che i lavoratori parasubordinati non possono né versare contributi per il loro TFR, né accedere a fondi pensione chiusi basati su contrattazioni collettive. Di conseguenza, la possibilità di questo tipo di lavoratori di partecipare a pensioni integrative è fortemente indebolito, se comparati agli altri dipendenti.

Secondo i dati più recenti il tasso di partecipazione ai fondi integrativi privati è ancora molto basso: nel 2013 circa 2.935.000 individui hanno aderito a fondi pensione aperti e chiusi e l'aumento di iscritti a questi fondi è stato quasi nullo dal 2007 ad oggi; più nel dettaglio, nel periodo dal 2008 al 2013 il numero di lavoratori iscritti al CPF è diminuito del 4,5%. Al contrario, i PIP sembrano più interessanti per i lavoratori: nel 2013 circa 2.640.000 individui hanno sottoscritto un piano individuale, con un incremento del 92% nel periodo dal 2008 al 2013 (COVIP, 2014).

FIG. 1: ISCRIZIONE A FONDI PENSIONE PRIVATI PER TIPOLOGIA (2003, 2013)³¹.



Fonte: COVIP (2003, 2013); elaborazione dell'autore.

Nel 2013, il numero totale di lavoratori iscritti a regimi previdenziali integrativi (inclusi anche i fondi preesistenti) ammontava a circa 6,2 milioni, ovvero il 27,6% del totale dei lavoratori.

²⁹ Un'altra conferma del favore del sistema nei confronti dei CPF è rintracciabile nella regola per cui contributi addizionali versati da dipendenti e datori di lavoro e decisi in sede di trattativa collettiva devono essere versati esclusivamente in fondi collettivi.

³⁰ Per un commento dettagliato dello sviluppo del pilastro privato del regime pensionistico italiano si vedano: Pizzuti e Raitano (2009) e Jessoula (2011).

³¹ PEF: fondi preesistenti (vedi sopra).

TAB. 3: INDIVIDUI ISCRITTI IN REGIMI DI PREVIDENZA PRIVATA PER TIPOLOGIA DI LAVORO (DATI DI FINE 2013).

Tipologia di lavoratore	Iscritti	Totale	Partecipazione
Dipendenti privati	4,335,970	13,543,000	32.0%
Dipendenti pubblici	160,263	3,335,000	4.8%
Lavoratori autonomi	1,687,530	5,542,000	30.4%
Totale	6,183,763	22,420,000	27.6%

Fonte: COVIP (2014)

Come evidenziato dalla tabella, il tasso di partecipazione previsto dai legislatori, pari al 40% dei dipendenti privati, non è ancora stato raggiunto³².

Nonostante i tassi di sostituzione siano stati ridotti grazie all'introduzione del sistema contributivo a capitalizzazione simulata, il livello di adesione è ancora molto basso tra i giovani, probabilmente a causa di forti problemi di liquidità e degli alti tassi di sconto sulle pensioni future. Di conseguenza, l'età media degli aderenti ai fondi pensione è piuttosto alta (45,2%) soprattutto se comparata con l'età media della popolazione attiva (42,1%). Altro dato interessante è che solo il 15% dei lavoratori con meno di 35 anni è iscritto.

Il sistema di tassazione sulla previdenza privata di ogni tipo (CPF, OPF e PIP) è ibrido: i contributi sono esenti fino ad una soglia minima di 5.165 Euro all'anno, mentre gli interessi sugli investimenti sono tassati proporzionalmente al 20%³³ e le prestazioni previdenziali sono tassate dal 9 al 15% (ad esclusione della parte per cui le tasse sui rendimenti degli investimenti sono già state pagate) a seconda della durata della permanenza nel fondo³⁴.

Queste misure fiscali hanno sollevato delle proteste, specialmente per quanto riguarda la loro equità. È particolarmente evidente un'incoerenza di fondo tra il regime pubblico, che prevede forme progressive di tassazione, e il regime privato, che prevede invece una tassazione proporzionale. In realtà, le suddette misure fiscali operano secondo un sistema regressivo, in cui la proporzionalità si applica a sistemi in cui la probabilità di adesione aumenta congiuntamente all'aumentare del reddito.

Secondo la letteratura a favore dello sviluppo del regime previdenziale privato³⁵ i rendimenti di mercato nel lungo periodo sono solitamente maggiori rispetto al tasso di crescita del PIL, che equivale approssimativamente al tasso di interesse garantito da un sistema ripartitivo in uno stato stazionario (vedi sopra). In realtà, ricerche empiriche di livello internazionale hanno dimostrato che nel lungo periodo la relazione tra il tasso di crescita del PIL e il rendimento delle obbligazioni non conferma la superiorità dei fondi privati, mentre la comparazione tra il tasso di crescita del PIL e il tasso di interesse sul capitale evidenzia la più marcata volatilità di quest'ultimo (Jorion e Goetzmann, 2000; Burtless, 2000).

Per misurare le prestazioni del sistema è fondamentale comparare i tassi di interesse capitalizzati in modo simulato sui conti nozionali nel sistema contributivo a capitalizzazione simulata (NDC) con il rendimento ottenuto dai fondi pensione e con quelli stabiliti dalle aziende sul TFR (vedi tabella 4).

32 Il tasso di iscrizione sensibilmente più basso rispetto alle previsioni può essere spiegato in vari modi, in particolare: i) il TFR e i fondi pensione non sono perfetti sostituti per quanto riguarda tassi di interesse, rischi e liquidità (Cozzolino et al. 2006); ii) ultimamente i mercati finanziari non si sono rivelati affidabili; iii) la selezione del fondo pensione è irreversibile mentre il passaggio inverso, dal TFR al fondo, è possibile in ogni momento, rendendo razionale per il lavoratore scegliere di rimandare la decisione tra i due tipi di investimento, specialmente in tempi di crisi; iv) infine, l'economia italiana risulta essere un caso particolare per la sua composizione (principalmente piccole e medie imprese) e per i bassi livelli di sindacalizzazione (Jessoula, 2009 ; 2011).

33 Questo tasso di interesse, che fino a poco fa era all'11%, è stato modificato dalla Legge 190/2014. Con questa legge sono stati anche innalzati i tassi di interesse sul TFR dall'11 al 17%.

34 La tassazione si riduce annualmente dello 0,3% per ogni anno di iscrizione dopo il quindicesimo, fino ad arrivare ad un minimo del 9%. Prima del 2007 invece, le prestazioni previdenziali erano tassate seguendo la tassazione progressiva sul reddito personale (IRPEF).

35 Si veda Feldstein (1997).

TAB. 4: TASSI DI INTERESSE NETTI: PRIMO PILASTRO, CPF, OPF E TFR (2000-2013)³⁶.

Anno	Primo pilastro	CPF	OPF	TFR
2000	5.2%	3.5%	2.9%	3.5%
2001	4.8%	-0.5%	-5.6%	2.9%
2002	4.4%	-3.4%	-13.1%	3.1%
2003	4.2%	5.0%	5.7%	2.8%
2004	3.9%	4.6%	4.3%	2.5%
2005	4.1%	7.5%	11.5%	2.6%
2006	3.5%	3.8%	2.4%	2.4%
2007	3.4%	2.1%	-4.0%	3.1%
2008	3.5%	-6.3%	-14.0%	2.7%
2009	3.3%	8.5%	11.3%	2.0%
2010	1.8%	3.0%	4.2%	2.6%
2011	1.6%	0.1%	-2.4%	3.5%
2012	1.1%	8.2%	9.1%	2.9%
2013	0.2%	5.4%	8.1%	1.7%
Deviazione standard	1.5%	4.3%	8.2%	0.5%
Rendimento cumulativo	55.4%	48.8%	17.1%	45.9%

Fonte: COVIP (2014), INPS; elaborazione dell'autore.

I fondi pensione hanno mostrato segni di ripresa solo nel 2012 e 2013, dopo anni di prestazioni mediocri a partire dal 2007 (con la sola eccezione del 2009). E, come previsto, i rendimenti sul TFR sono risultati più stabili anche se più bassi e nettamente in diminuzione negli ultimi anni a causa di un basso tasso di inflazione.

Per tutto il periodo dal 2000 al 2013, il primo pilastro³⁷ ha dimostrato di poter offrire rendimenti cumulativamente più alti e più stabili rispetto ai fondi privati. Inoltre, a partire dal 2015, i rendimenti dei fondi pensione sono soggetti ad una tassazione crescente (dall'11 al 20%). Applicando detto aumento di tassazione alla serie temporale 2000-2013, i rendimenti cumulativi si ridurrebbero dal 48,8% al 42,6% per quanto riguarda i CPF e dal 17,1% al 15,6% per i fondi aperti.

TAB. 5: TASSI DI RENDIMENTO NETTI: PRIMO PILASTRO, CPF, OPF, PIP E TFR (2008-2013).

Anno	Primo pilastro	CPF	OPF	PIP ¹	TFR
2008	3.5%	-6.3%	-14.0%	3.5%	2.7%
2009	3.3%	8.5%	11.3%	3.5%	2.0%
2010	1.8%	3.0%	4.2%	3.8%	2.6%
2011	1.6%	0.1%	-2.4%	3.5%	3.5%
2012	1.1%	8.2%	9.1%	3.8%	2.9%
2013	0.2%	5.4%	8.1%	3.6%	1.7%
Deviazione standard	1.3%	5.6%	9.5%	0.1%	0.6%
Rendimenti cumulativi	12.0%	19.5%	14.8%	23.8%	16.4%

1 I dati si riferiscono ai PIP del "primo ramo" (first branch) in cui le assicurazioni sulla vita non sono indicate né legate ai fondi di investimento.

Fonte: COVIP (2014), INPS; elaborazione dell'autore.

36 Data la recente introduzione dei regimi privati in Italia, non è possibile studiare il fenomeno con lo strumento delle serie temporali lunghe (circa 30 anni), che sono frequentemente utilizzate per studiare le prestazioni dei mercati finanziari.

37 Il primo pilastro prevede che i rendimenti nel periodo t corrispondano al tasso di crescita media del PIL nominale da $t-5$ a $t-1$.

Aggiungendo all'analisi le assicurazioni sulla vita ed isolando i risultati per il periodo dal 2008-2013³⁸ (vedi la tabella 5), sono evidenti i risultati poco soddisfacenti del primo pilastro, dovuti principalmente all'impatto della crisi economica sui tassi di crescita del PIL. Negli ultimi anni sono invece i PIP che hanno avuto in assoluto i migliori rendimenti.

È interessante notare come, a prescindere dalla performance dei mercati finanziari, i rendimenti sugli investimenti nei fondi pensione dipendono dal livello dei costi amministrativi (Murthi et al., 1999; Whitehouse, 2000); inoltre, secondo la letteratura in materia, i piani professionali solitamente hanno costi molto inferiori rispetto ai piani personali. Questi dati sono di fatto confermati dall'osservazione dei costi amministrativi dei fondi pensione italiani (vedi la tabella 6). In linea con la loro natura non a scopo di lucro e derivando i rendimenti di scala dall'ampiezza dei capitali gestiti e i più bassi costi di marketing³⁹, i costi amministrativi di CPF sono significativamente più bassi rispetto a quelli imposti sui piani OPF e PIP (i più costosi), anche se emerge una grande dispersione delle performance dei vari fondi. Indipendentemente dal tipo di fondo invece, l'Indicatore Sintetico di Costo (ISC) diminuisce all'aumentare degli anni di permanenza nel fondo prescelto.

TAB. 6: ISC DEI FONDI PENSIONE PER DURATA DI ADESIONE AL FONDO

	2 years	5 years	10 years	35 years
CPFs	0.9	0.5	0.4	0.2
OPFs	2.1	1.4	1.2	1.1
PIPs¹	3.5	2.3	1.8	1.5

¹ Le statistiche si riferiscono ai 'nuovi PIP', conformemente alle norme del d.lgs. 252/2005.

Fonte: COVIP (2014).

³⁸ Disponibili solo dati comparabili.

³⁹ La competizione risulta quasi inesistente nei casi in cui l'iscrizione ad un fondo sia legata all'azienda o alla categoria di appartenenza e questo comporta una riduzione significativa dei costi di marketing.

5. LE PRINCIPALI SFIDE PER IL SISTEMA PENSIONISTICO ITALIANO

Per quanto riguarda i due principali obiettivi da perseguire, ovvero la sostenibilità e l'adeguatezza, l'attuale dibattito sulla previdenza in Italia si concentra principalmente sul primo dei due. Le proposte per ridurre la spesa previdenziale affrontano due prospettive diverse: i) il bisogno di migliorare le finanze pubbliche nel breve termine, riducendo una delle principali voci di spesa pubblica, ovvero la previdenza, generalmente considerata troppo alta rispetto agli altri paesi; ii) la preoccupazione che il rapido processo di invecchiamento in Italia renderà le pensioni pubbliche insostenibili nel lungo periodo.

Nel confronto con gli altri paesi, generalmente la spesa previdenziale italiana costituisce un'anomalia: nel 2011 (ultimi dati disponibili per la comparazione) la spesa pubblica lorda ammontava al 16.1% del PIL, il valore più alto in Europa, rispetto al 13% della media UE27 (Eurostat). Tuttavia, simili comparazioni sono spesso fuorvianti per diversi motivi (Pizzuti, 2011). Innanzitutto, la spesa per la previdenza in Italia include le prestazioni di assistenza sociale, che in altri paesi sono invece registrate sotto altre voci di spesa. In secondo luogo, tale "anomalia" è molto ridimensionata quando la spesa è considerata al netto delle tasse: mentre in Italia sulle pensioni viene applicata l'aliquota fiscale ordinaria, in altri paesi (ad esempio Francia e Germania), la tassazione applicata sulle pensioni è più bassa. Inoltre, i dati non calcolano la spesa pubblica per le spese fiscali derivanti dagli incentivi di cui beneficiano le persone che hanno sottoscritto fondi pensionistici privati; attualmente tali costi sono bassi in Italia e molto più elevati altrove, in particolare nei paesi nordici ed anglosassoni (Adema e Ladaïque, 2009). Infine, Eurostat considera il TFR come parte della spesa previdenziale italiana nonostante, come notato in precedenza, il TFR non sia semplicemente uno strumento di pensionistico, bensì un salario differito fornito ai lavoratori ogni volta al termine del rapporto lavorativo oppure nel momento in cui i lavoratori debbano sostenere un certo tipo di spese.

Prendendo in considerazione il rapporto tra la spesa per la protezione sociale⁴⁰ ed il PIL, l'Italia è solo settima in Europa, e nelle ultime posizioni per quanto riguarda le sezioni "Malattia", "Disabilità", "Prestazioni Familiari", "Disoccupazione", "Indennità di alloggio", ed "Emarginazione sociale non classificata altrove". Solamente per la voce "Anzianità e superstiti" l'Italia registra un livello elevato di spesa, il più alto in Europa: 61.3% di tutta la spesa per la protezione sociale è destinata a questo ramo, contro la media del 45.7% nell'EU-27 (Eurostat 2011).

A causa delle caratteristiche specifiche dei regimi contributivi, quando il nuovo sistema sarà entrato pienamente in vigore (intorno al 2035) la porzione del PIL destinata ai nuovi pensionati sarà stabile "per definizione". Questa metodologia di calcolo è basata, come notato, su uno stringente legame attuariale tra le contribuzioni pagate nel corso dell'intera carriera e le prestazioni previdenziali ricevute durante la vecchiaia. Le pensioni sono calcolate moltiplicando l'accumulazione dei contributi (sulla quale è garantito ogni anno un tasso di rendita ancorato alla crescita del PIL) per i cosiddetti coefficienti di conversione, che convertono tale valore in una annualità secondo l'aspettativa di vita al momento del pensionamento. L'aggiornamento periodico dei coefficienti di conversione assicura che quando l'aspettativa di vita aumenta l'annualità è ridotta in misura proporzionale, così da bilanciare l'impatto sulla spesa aggregata dell'invecchiamento della popolazione⁴¹.

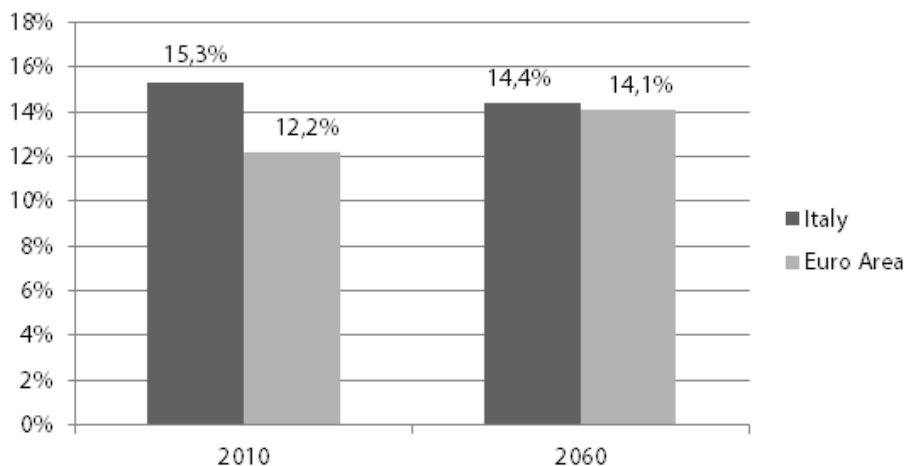
La sostenibilità della spesa pubblica per le pensioni non dovrebbe nel lungo periodo costituire una grande difficoltà, come confermato anche dalle proiezioni a lungo termine sulle spese relative all'invecchiamento

⁴⁰ Il termine generico 'protezione sociale' include prestazioni previdenziali per: 'Anzianità e superstiti', 'Malattia', 'Disabilità', 'Famiglia/figli', 'Disoccupazione', 'Indennità di alloggio', 'Emarginazione sociale non classificata altrove'. Fonte: Eurostat.

⁴¹ Gronchi (2003) ha espresso critiche nei confronti delle caratteristiche del processo di aggiornamento dei fattori di conversione in Italia rispetto al metodo implementato in Svezia: riassegnando i coefficienti di conversione a tutte le fasce di età dei lavoratori – e non solamente a quella in procinto di entrare in età pensionabile – vengono applicate diverse aspettative di vita a lavoratori nati nello stesso anno. Non solo tale procedura può difficilmente essere considerata equa, ma crea altresì un incentivo ad andare in pensione immediatamente prima che i nuovi coefficienti vengano applicati, il che contraddice l'intento del sistema di mantenere le persone occupate fino al raggiungimento delle condizioni per accedere alla 4a modalità (vedi tabella 2) (vedi l'art. 24 co. 4 d.l. 201/2011, conv. in l. 214/2011).

effettuate dal Gruppo di Lavoro sull'Invecchiamento (Economic Policy Committee, 2012), che mostrano come l'Italia sia uno dei pochi paesi che andrà incontro ad una diminuzione del rapporto tra spesa pensionistica e PIL nel periodo 2010-2060, allineandosi così alla media prevista per l'Area Euro (figura 2).

FIGURA 2: SPESA PENSIONISTICA SU PIL, 2010-2060



Al fine di comprendere le criticità effettive legate alla graduale introduzione del nuovo regime contributivo a capitalizzazione simulata, è importante notare che in questo tipo di regimi le prestazioni previdenziali pensionistiche dipendono da determinanti sia a livello macro (tasso di crescita del PIL, variazioni dell'aspettativa di vita) sia a livello micro (durata e successo della carriera lavorativa). Il rischio di condizioni avverse ad entrambi i livelli è sostenuto dalle persone. Fatta eccezione per l'*assegno sociale*, quando le regole contributive entrano pienamente in vigore, le prestazioni previdenziali dipenderanno esclusivamente dai contributi pagati durante la carriera lavorativa. In altri termini, lo regime contributivo funziona come uno "specchio" del mercato del lavoro, e perciò la capacità del mercato del lavoro italiano di garantire carriere proficue e durature diviene una caratteristica fondamentale per valutare le sfide in termini di adeguatezza della nuova architettura del sistema pensionistico pubblico.

Simuliamo ora i prospetti pensionistici per individui che entrino nel mercato del lavoro nel 1996 a 24 anni⁴²: considereremo 3 tipologie di lavoratori: operai, impiegati e manager. Il salario di un operaio nel 2015 è pari a 3 volte l'*assegno sociale* nello stesso anno, ed il tasso di crescita del salario è ancorato al tasso di crescita del PIL meno lo 0.5%. Il salario di impiegato nel 2015 è pari a 4 volte l'*assegno sociale*, ed il suo tasso di crescita è pari a quello del PIL. Il salario di un manager nel 2015 è pari a 7 volte l'*assegno sociale*, ed il suo tasso di crescita è pari a quello del PIL più lo 0.5%. I tassi di crescita del PIL sono reali fino al 2014, ed in seguito ipotizzati come costanti al 1.5%⁴³. I tassi di inflazione sono anch'essi reali fino al 2014, ed in seguito presunti costanti al 2%. Le età pensionabili ed i coefficienti di conversione sono calcolati secondo le proiezioni di mortalità AGW⁴⁴. In seguito all'art. 24 co. 7 della "riforma Fornero" la dinamica futura dell'*assegno sociale* è legata al tasso di rendita sulle contribuzioni, ovvero al tasso di crescita medio del PIL nei 5 anni precedenti.

42 Il tasso di occupazione per la fascia d'età 20-29 è sceso dal 53.4% nel 2008 al 41% nel 2013; non è impensabile che alcuni lavoratori – soprattutto altamente qualificati – comincino ad accumulare contributi più tardi dei 24 anni.

43 Conformemente al tasso di crescita medio previsto dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Vedi: MEF, 2014.

44 I parametri riguardanti le pensioni dei superstiti sono considerate uguali a quelli del 2008 (Istat, 2012).

TABELLA 7: PRESTAZIONI PREVIDENZIALI ATTESE PER LAVORATORE. CARRIERE CONTINUATIVE.

Prestazioni previdenziali per rapporto in rapporto all'*assegno sociale*

		Lavoratore	
		<i>Operaio</i>	<i>Impiegato</i>
Età	66	2.27	3.04
	67	2.40	3.23
	68	2.55	3.43
	69	2.71	3.65

Tassi di sostituzione

		Lavoratore	
		<i>Operaio</i>	<i>Impiegato</i>
Età	66	75.8%	68.4%
	67	80.6%	72.7%
	68	86.0%	77.3%
	69	91.8%	82.3%

Come mostra la tabella 7, nonostante una carriera molto lunga (dai 42 ai 44 anni di contributi), un operaio non può andare in pensione con i criteri della 1^a modalità (vedi tabella 2), a causa dei salari relativamente bassi, circa 18,000 Euro nel 2015 (lordi), che non consentono di raggiungere la soglia minima.

Nonostante ciò, tutti i lavoratori possono andare in pensione a 69 anni (45 anni di contributi) sulla base dei criteri della 2^a modalità: tutti loro otterranno prestazioni previdenziali superiori a 1,5 volte l'*assegno sociale*.

La tabella 7.b mostra come i lavoratori soggetti ad una più lenta crescita salariale durante le loro carriere guadagnino tassi più alti di sostituzione: tutti i tassi di rendita maturati sulle contribuzioni sono equalizzati in maniera neutrale ai tassi di crescita del PIL, in modo che per l'operaio (manager) l'accumulo dei contributi cresca più (meno) del suo salario nel corso della sua carriera, e questo è evidente dopo il calcolo delle prestazioni previdenziali.

In generale, il problema principale dell'adeguatezza delle pensioni riguarda le persone che non riescono a trascorrere una lunga carriera come impiegati, per via dei tassi di contribuzione più bassi applicati ai lavoratori autonomi e parasubordinati (attualmente al 30% e destinato a raggiungere il 33% entro il 2018, ma al 10% a metà degli anni '90 e sotto il 20% fino al 2007), a causa della debole copertura delle prestazioni previdenziali di disoccupazione (i quali pagano contributi figurativi) per le persone con carriere intermittenti e a causa dei salari bassi, ai quali sono spesso soggetti i lavoratori atipici (inclusi gli impiegati part-time) ed i nuovi entrati nella forza lavoro.

A causa di tali condizioni avverse (e della positiva correlazione tra di essi), è possibile che anche i lavoratori che sono rimasti attivi per lunghi periodi potrebbero ricevere prestazioni previdenziali modeste⁴⁵.

45 A questo proposito, vedi Raitano (2011), il quale valuta possibili misure per migliorare i prospetti pensionistici di persone caratterizzate da carriere lavorative di scarso successo.

TABELLA 8: PRESTAZIONI PREVIDENZIALI ATTESE PER LAVORATORI VULNERABILIOperaio; carriera discontinua⁴⁶.

		B/AS¹	TS²
Età	66	1.70	67.6%
	67	1.80	72.1%
	68	1.87	77.5%
	69	1.99	83.0%

Impiegato parasubordinato; carriera continua.

		B/AS¹	TS²
Età	66	2.44	54.9%
	67	2.60	58.6%
	68	2.78	62.7%
	69	2.98	67.1%

Impiegati part-time; carriera discontinua⁴⁷.

		B/AS¹	TS²
Età	66	1.19	62.5%
	67	1.27	66.5%
	68	1.32	71.5%
	69	1.41	76.3%

¹ Rapporto prestazioni previdenziali-*assegno sociale*² Tassi di sostituzione

È importante sottolineare il fatto che le condizioni degli impiegati cambino a seconda delle tipologie contrattuali: un impiegato parasubordinato (tabella 8.b) non sarà in grado di accedere al prepensionamento secondo la 1^a modalità perché non raggiungerà il requisito di valore⁴⁸. Nell'ultimo caso (tabella 8.c), gli impiegati part-time non raggiungono neppure i requisiti della 2^a modalità, e sono pertanto costretti a lavorare oltre i 69 anni di età. Il criterio di valore smetterà di essere preso in considerazione solo quando il lavoratore raggiungerà i requisiti di età per la 3^a modalità, che secondo le stime di mortalità Europop (2013) dovrebbero essere fissate a 73 anni⁴⁹. Ovviamente il rischio di pensioni modeste non è causato solamente dal regime contributivo, ma piuttosto dalla concomitanza di fattori quali le rigide norme attuariali, i tassi di crescita bassi e le inefficienze e disuguaglianze orizzontali del mercato del lavoro.

Alcuni autori (Patriarca, 2011) considerano l'incremento automatico dell'età pensionabile recentemente varato, insieme alla (limitata) flessibilità nell'accesso al pensionamento reintrodotta dalla "riforma Fornero", come una soluzione per migliorare i prospetti dei pensionati futuri, dal momento che all'interno dei regimi contributivi carriere più lunghe implicano sia un maggiore accumulo di contributi, sia annualità più consistenti, grazie all'aspettativa di vita più bassa al momento del pensionamento.

⁴⁶ I periodi di disoccupazione sono distribuiti in maniera omogenea lungo il corso della vita lavorativa (1 anno di disoccupazione ogni 4 anni).

⁴⁷ I periodi di disoccupazione sono distribuiti in maniera omogenea lungo il corso della vita lavorativa (1 anno di disoccupazione ogni 4 anni). Il salario part-time è fissato al 60% del salario di un impiegato full-time.

⁴⁸ Si può tuttavia presupporre che la porzione di salario non pagata come contributi tra il 1996 e il 2018 (i tassi di contribuzione per i lavoratori parasubordinati sono stati più bassi di quelli applicati agli impiegati) sia stata risparmiata o impiegata in maniera diversa (per esempio, investita in regimi pensionistici privati). Dal momento che il requisito di valore tiene in considerazione solo il valore potenziale delle prestazioni previdenziali pensionistico pubblico, gli impiegati parasubordinati sono costretti a lavorare per un periodo più lungo dalla controparte non parasubordinata, anche nel caso in cui essi siano ugualmente in grado di provvedere ai propri bisogni finanziari nella corso vecchiaia.

⁴⁹ Nonostante ciò, dopo i 69 anni, il lavoratore che raggiunga il requisito reddituale avrà diritto all'*assegno sociale*.

Nonostante ciò, bisogna presupporre che il sistema produttivo italiano sarà in grado di assicurare la domanda di manodopera per lavoratori in età avanzata. Questo richiederebbe una trasformazione profonda della tessuto produttivo: i tassi di impiego per lavoratori in età avanzata (generalmente calcolata per la fascia d'età 55-64 anni) sono cresciuti di oltre il 12% tra il 2008 ed il 2014, ma rimangono lontani dai valori registrati per la fascia d'età 20-64 anni (dal 46,2% al 59,9% nel 2014), e l'età media effettiva di pensionamento registrata dall'OCSE in Italia nel 2012 (ultimi dati disponibili) era di 61,1 anni per gli uomini e 60,5 per le donne.

Inoltre, limitando il pensionamento agli individui che abbiano guadagnato un prestazioni previdenziali pari ad almeno 2,8 volte il valore dell'*assegno sociale* a 63 anni e 3 mesi di età (nel 2015), e pari ad almeno 1,5 volte il valore dell'*assegno sociale* a 66 anni e 3 mesi di età (nel 2015)⁵⁰, questo regime obbliga i lavoratori caratterizzati da carriere di minor successo – che saranno più soggetti al rischio di disoccupazione in età avanzata – a posticipare ulteriormente il pensionamento.

⁵⁰Vedi la Tabella 2. Le motivazioni di tali limiti alla flessibilità in termini di sostenibilità sono valide solamente nel breve termine. Nel lungo periodo i regimi contributivi garantiscono l'equilibrio tra entrate ed uscite del sistema indipendentemente dalle scelte di pensionamento individuali.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Aaron H. (1966), "The social insurance paradox", *Canadian Journal of Economics*, vol.32.
- Adema W, Ladaïque M. (2009), "How Expensive is the Welfare State? Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)", *OECD Social Employment and Migration Working Papers*, n. 92.
- Burtless G. (2000) "Financial Market Risks of Individual Retirement Accounts: The U.S. Record in the Twentieth Century", *L'Assistenza Sociale*, Winter.
- Cinelli M. (2012), "Diritto della previdenza sociale", Giappichelli, Torino.
- COVIP (1998-2013), "Relazione Annuale", www.covip.it
- Cozzolino M., Di Nicola F., Raitano M. (2006), "Il futuro dei fondi pensione: opportunità e scelte sulla destinazione del TFR", *Documenti di lavoro ISAE*, n. 64.
- Economic Policy Committee - EPC (2012), "The 2012 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2010-2060)", *European Economy* 2/2012, Bruxelles.
- European Council (2003), "Joint report by the Commission and the Council on adequate and sustainable pensions", Brussels.
- European Commission (2010), "Green Paper – Towards adequate, sustainable and safe European pension systems", Brussels.
- European Commission (2012), "White Paper – An agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions", Brussels.
- Feldstein M. (1997), "Transition To a Fully Funded Pension System: Five Economic Issues", *NBER Working Paper Series*, n. 6149.
- Fornero E. e Castellino O., eds, (2001), "La riforma del sistema previdenziale italiano", Il Mulino, Bologna.
- Franco D. e Marè M. (2002), "Le pensioni: l'economia e la politica delle riforme", *Rivista di politica economica*, vol.92, n.7-8.
- Gronchi S. (1995), "I rendimenti impliciti della previdenza obbligatoria", *Economia Italiana*, n.1.
- Gronchi S. (2003), "Sistemi a Ripartizione Equi e Sostenibili: Modelli Teorici e Realizzazioni Pratiche", *CNEL Documenti*, n. 27.
- Gronchi S., Gismondi F. (2008), "Backward-Looking and Forward-Looking Notional-Defined-Contribution Pension Schemes", *Journal of Public Finance and Public Choice*, vol. 26, n. 2-3.
- Gronchi S., Nisticò S. (2008), "Theoretical Foundations of pay-as-you-go Defined Contribution Pension Schemes", *Metroeconomica*, vol. 59, n. 2.
- Gruber J., Wise D. (1999), eds., "Social Security and Retirement around the World", University of Chicago Press, Chicago.
- Gruber J., Wise D. (2004), eds., "Social Security and Retirement around the World: Micro-estimation", University of Chicago Press, Chicago.

- Istat (2012), "L'aggiornamento dei parametri demografici per la revisione dei coefficienti di trasformazione del montante contributivo", *nota informativa*.
- Jessoula, M. (2009), "La politica pensionistica", Bologna, Il Mulino.
- Jessoula, M. (2011), "Italy: from Bismarckian pensions to multi-pillarization under adverse conditions", in B. Ebbinghaus (eds.), *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*, Oxford.
- Jorion P., Goetzmann N. (2000), "A Century of Global Stock Market", *NBER Working Paper Series*, n. 7565.
- MEF, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (2014), "Le Tendenze di Medio-Lungo Periodo del Sistema Pensionistico e Socio-Sanitario, Rapporto n. 15".
- Murthi M., Orszag J.M., Orszag P.R. (1999), "Administrative Costs Under a Decentralized Approach to Individual Accounts: Lessons from the United Kingdom", *New Ideas About Old Age Security Conference*, World Bank.
- Patriarca S. (2011), "L'adeguatezza del sistema pensionistico contributivo", *mimeo*.
- Patriarca S. (2014), "Crescita ed equità: le riforme necessarie tra Tfr in busta paga, previdenza e risparmio", speech held at the conference *Previdenza, risparmio e TFR nel dibattito di politica economica: politiche anticicliche, assetti strutturali e riforme necessarie*, Rome, Senato della Repubblica, December 15, 2014.
- Pizzuti F. R., eds., (2011), "Rapporto sullo stato sociale 2011", Simone Editore, Milano.
- Pizzuti F.R., Raitano M. (2009), "The development of private pension pillars in Italy: an assessment of recent reforms", in Hughes G., Stewart J. (eds.), *Personal provision of retirement income: meeting the needs of older people?*, Edward Elgar Publishing.
- Raitano M. (2011), "Carriere fragili e pensioni attese: quali correttivi al sistema contributivo?", *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3/2011.
- Samuelson P. (1958), "An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money", *Journal of Political Economy*, vol.66.
- Whitehouse E. (2000), "Administrative Charges for Funded Pensions: an International Comparison and Assessment", *Pension Reform Primer Series*, World Bank, Washington D.C.