

IL SISTEMA PENSIONISTICO: QUALE RIFORMA?

1. *Introduzione*

Nel corso degli anni Novanta, il sistema pensionistico italiano è stato interessato da una serie di riforme strutturali che ne hanno modificato l'assetto, permettendo la stabilizzazione di lungo termine della spesa. Nell'ultimo Programma di stabilità, che considera il quadro normativo al settembre del 2006 e quindi il cosiddetto «scalone Maroni-Tremonti»¹, la spesa pubblica per pensioni è proiettata dal 14% del Pil nel 2005 al 14,5% nel 2050 (dal 13,7% al 14,4% se si considerano solo le voci «vecchiaia» e «anzianità»). È questo un risultato sufficiente?

La rilettura, a dieci anni di distanza, della relazione conclusiva della Commissione Onofri costituisce un punto di riferimento significativo per articolare una risposta. Redatta all'indomani della «riforma Dini» del 1995 e con la prospettiva di considerare non le singole voci di spesa ma la sostenibilità complessiva del *welfare system*, la relazione della Commissione fornisce una chiave di analisi sia di quella stessa riforma, che segnò l'avvio della transizione verso il contributivo a capitalizzazione nozionale, sia degli interventi succedutisi nel tempo, sino al recente accordo governo-sindacati del luglio 2007.

2. *Le indicazioni della Commissione Onofri (1997) in tema di pensioni*

La *Relazione Onofri* si confronta con il sistema pensionistico in più punti, sia direttamente, come nel paragrafo de-

¹ Che, a decorrere dal 1° gennaio 2008, innalzava a 60 anni (61 per gli autonomi) il requisito anagrafico da far valere con almeno 35 anni di contributi per il pensionamento di anzianità, con un possibile ulteriore incremento solo per gli uomini dopo il 2010.

dicatovi, sia indirettamente, dove l'enunciazione di principi generali sul disegno del *welfare system* o la descrizione del contesto migliore per il funzionamento dei suoi istituti rimandano (anche) alle regole pensionistiche.

Cercando di rimanere il più possibile fedeli al testo, si ritiene di partire proprio dalla sintetica enunciazione di questi punti, nello stesso ordine in cui compaiono nella Relazione (al 1997 quindi).

1) Viene ricordata come premessa, la necessità di considerare gli effetti di riduzione della crescita potenziale che possono generarsi quando il funzionamento degli strumenti del welfare non è allineato agli incentivi individuali.

2) Nella schematizzazione della situazione italiana (al 1997), si sottolineano due aspetti: *a*) il peso eccessivo di pensioni e rendite, pari a poco meno dei 2/3 della spesa per protezione sociale²; *b*) la debolezza della spesa assistenziale, con la scarsa copertura dei rischi diversi da quello di vecchiaia e di sopravvivenza [Boeri e Perotti 2002].

3) Questa peculiarità dell'Italia emerge anche dalla comparazione internazionale. Nel 1997, l'Italia era allineata ai partner Ue nella percentuale del Pil destinata a spesa sociale, ma all'interno di questa la quota dedicata alle pensioni era significativamente più elevata (61,5% contro una media Ue del 45,3%).

4) La generosità delle regole pensionistiche, per giunta sperequate tra categorie, è d'ostacolo allo sviluppo di quegli istituti di assistenza a sostegno della mobilità sociale e della mobilità lavorativa. Quest'ultima viene vista come un vincolo internazionale, come una necessità non eludibile, alla quale il rinnovamento del welfare deve mostrarsi in grado di far esprimere effetti positivi («il ritorno sociale della mobilità occupazionale»).

5) Se si considerano nel complesso le proposte della Commissione per le politiche del lavoro, per l'assistenza (ivi inclusa la sanità) e per le pensioni, se ne deduce il suggerimento di una struttura tripartita del *welfare system*, con:

² Pur escludendo da questa voce le pensioni di guerra, le sociali, quelle di invalidità civile e per ciechi e sordomuti.

– il blocco erogante (per un predefinito periodo) prestazioni a fronte di interruzione/perdita del lavoro, organizzato secondo logica assicurativa, finanziato attraverso le contribuzioni dei soggetti cui si rivolge, senza concorso della fiscalità generale (gli ammortizzatori sociali di primo e secondo livello);

– il blocco dell'assistenza/redistribuzione, finanziata dalla fiscalità generale, per la quale si sollecitano: *a*) la diversificazione e il rafforzamento degli istituti nella prospettiva dell'universalismo-selettivo³, *b*) l'adozione di schemi di responsabilizzazione individuale (a proposito della sanità)⁴, *c*) il superamento della natura prevalentemente monetaria delle erogazioni verso prestazioni *in-kind*⁵ (beni e servizi), *d*) la leale collaborazione tra Stato e Enti locali nell'amministrazione dei vari strumenti;

– il blocco costituito dalle pensioni.

6) Su quest'ultimo la Commissione, dopo aver condiviso i principi della riforma del 1995 che «ha restituito al beneficio pensionistico il carattere di controprestazione rispetto al versamento contributivo», formulava nel 1997 i seguenti suggerimenti (in ordine di comparsa):

– piena attuazione della riforma in sede di decretazione (*in primis* l'armonizzazione per quanto concerne requisiti, parametri, valorizzazione a fini pensionistici degli anni di

³ Quando la funzione redistributiva si realizza attraverso l'interposizione dello Stato (e non per scelte associative volontarie di singoli gruppi a valere sul loro patrimonio), le risorse intermedie non possono non rivolgersi su basi paritetiche a tutti i componenti della comunità nazionale, graduando l'intensità redistributiva in funzione delle caratteristiche di individui e famiglie.

⁴ Non si menzionano direttamente le compartecipazioni a carico dei cittadini, ma il riferimento non può che comprenderle, sia perché sono uno strumento primario nello stimolare la *cost-effectiveness* nel ricorso alle prestazioni, sia perché, abbinate ad esenzioni/abbattimenti per tener conto delle condizioni soggettive del singolo e della famiglia, sono parte integrante della prospettiva dell'universalismo-selettivo.

⁵ Si sottolinea come le due affermazioni, che l'assistenza/redistribuzione debba rivolgersi a tutta la cittadinanza secondo criteri universaliselettivi e che debba fare affidamento sulla fornitura di beni e servizi, implicano che il sistema pensionistico, che eroga prestazioni monetarie a una platea diversa dalla cittadinanza intera, non sia il luogo adatto per perseguire obiettivi redistributivi.

lavoro, disciplina del cumulo, prestazioni di inabilità/invali-
dità);

– unificazione (e non già semplice armonizzazione) dei
regimi pensionistici⁶;

– allineamento delle aliquote di finanziamento a quelle
di computo (parte dell'affermazione della neutralità finanzia-
rio-attuariale delle regole);

– tempestiva e automatica revisione dei coefficienti di
trasformazione del montante in rendita (i cosiddetti «coeffi-
cienti Dini» per la neutralità finanziario-attuariale);

– allineamento «del limite inferiore o del livello di rife-
rimento dell'età pensionabile» alla media europea;

– accelerazione del periodo di transizione verso l'appli-
cazione a regime del criterio di calcolo contributivo nozio-
nale;

– attenzione specifica per i casi di carriere precoci o
usuranti;

– diversificazione di «portafoglio pensionistico» tramite
lo sviluppo della previdenza complementare; invito tra l'al-
tro avanzato anche per la sanità.

3. *Le attuali criticità (2007)*

Dal 1997 ad oggi significativi progressi sono stati com-
piuti, soprattutto sul fronte dell'equiparazione tra lavoratori
privati e pubblici⁷, della razionalizzazione normativa, della
cumulabilità tra redditi da lavoro e redditi da pensione⁸.
Non è possibile affermare, tuttavia, che siano state risolte le
criticità strutturali segnalate dalla Commissione.

1) *Il peso eccessivo delle pensioni pubbliche*. I dati Eu-
rostat mostrano che al 2004 oltre il 61% della spesa sociale
complessiva italiana è destinata a prestazioni di vecchiaia e

⁶ In alternativa, adozione di regole di autosufficienza finanziaria strin-
genti per i regimi diversi dall'assicurazione generale obbligatoria (Ago).

⁷ Nello stesso anno in cui la Commissione chiudeva i lavori, è inter-
venuta la cosiddetta «riforma Prodi» (legge n. 449/1997).

⁸ A partire dalla legge n. 449 del 1997 le possibilità di cumulo sono
state lentamente ampliate (con interventi nelle leggi finanziarie per il
1999, per il 2001 e per il 2003).

ai superstiti, contro il 45,7% dell'Ue 15⁹. Corrispondentemente, l'Italia si colloca al di sotto della media europea per quanto riguarda la spesa sanitaria (in percentuale del Pil rispettivamente 6,5 e 7,5), l'assistenza ai disabili (1,5 e 2,1), l'assistenza alle famiglie (1,1 e 2,1), le politiche del lavoro (0,5 e 1,8), le politiche di accesso alla casa e di prevenzione dell'esclusione sociale (0,1 e 0,9) [Pammolli e Salerno, 2007b]. Una medesima indicazione giunge dai dati Epc-Ecofin (Gruppo di lavoro sull'invecchiamento) che si riferiscono alla spesa pubblica [Commissione europea 2006]¹⁰: nel 2004, oltre il 54% della spesa consiste in pensioni, contro meno del 43% della media Ue 15. Se, sempre seguendo Ecofin, si guarda al lungo periodo, anche nel 2050, a normativa invariata e considerando il solo impatto della demografia, oltre il 50% della spesa sociale pubblica rimarrà assorbita dalle pensioni¹¹. Resta aperto, quindi, il problema della diversificazione della spesa sociale, con ancora maggior rilievo se si riflette che i *drivers* extrademografici interesseranno soltanto marginalmente le pensioni, mentre saranno più forti su una voce di spesa di natura assistenziale come la sanità (si pensi all'impatto della tecnologia), per la quale sarà necessario reperire maggiori risorse se si desidera mantenere gli attuali livelli dei Lea e ribadire per il futuro l'universalità del Ssn [Oecd 2006a; Madia 2007].

2) *Il sistema è ancora monopilaastro*. In Italia il risparmio pensionistico si accumula quasi integralmente a tassi nozionali finanziati a ripartizione. È necessario ribilanciare la composizione del portafoglio pensionistico, per sfruttare le caratteristiche complementari del pilastro pubblico e di

⁹ Il divario rimane anche se si scorpora la voce relativa al Tfr, che dà conto di poco più del 4% della spesa complessiva.

¹⁰ Le voci di spesa analizzate sono: sanità, assistenza continuata ai non autosufficienti, pensioni, politiche del lavoro, istruzione (sino al secondo livello).

¹¹ Percentuale che trova conferma anche nelle proiezioni di lungo periodo riportate nell'ultimo *Programma di stabilità*. A poco conta osservare che in alcuni partner Ue la spesa pensionistica è proiettata in significativo aumento rispetto al Pil (come in Belgio, Irlanda, Portogallo, Spagna): per questi paesi si presenta l'esigenza di riformare le regole pensionistiche, per l'Italia quella di portare a perfezionamento la riforma del 1995 e ottimizzare l'allocazione delle risorse pubbliche per welfare.

quello privato [Amato e Maré 2007]. La capitalizzazione nozionale del pilastro pubblico, grazie al finanziamento a ripartizione e al patto intergenerazionale su cui si regge, estende a tutti l'accesso a uno stesso tasso di rendimento a rischio basso o nullo e permette la perfetta indicizzazione all'inflazione¹². Tuttavia, di fronte al processo di invecchiamento della popolazione, una quota crescente dei redditi prodotti anno per anno risulta assorbita dal pagamento delle pensioni, generando effetti disincentivanti su offerta/domanda di lavoro e su investimenti/produzione. Per converso, la capitalizzazione reale del pilastro privato non può assicurare un tasso di rendimento garantito e difficilmente (solo a costi elevati) l'acquisto di una rendita perfettamente indicizzata all'inflazione, ma ha il pregio di indirizzare i risparmi pensionistici verso le opportunità migliori di rendimento/rischio, entrando direttamente nel processo di produzione di ricchezza reale. Di fronte all'invecchiamento della popolazione, i sistemi mono e multipilastro hanno proprietà dinamiche diverse e lo stesso tasso di crescita del Pil ne risulta endogenamente influenzato [Pammolli e Salerno 2007a]. Risiede qui la *ratio* del suggerimento della Commissione di sviluppare la previdenza complementare («La Commissione suggerisce [una] decisa accelerazione nello sviluppo della previdenza complementare ed estensione della stessa al settore pubblico»). A distanza di quasi quindici anni dalla legge istitutiva dei fondi pensione di diritto italiano (d.lgs. n. 124 del 1993), tra difficoltà normative, incertezze sul trattamento fiscale e posizioni equivoche sullo smobilizzo del Tfr (come nella legge finanziaria 2006), non si può dire che il suggerimento sia stato raccolto [Pammolli, Costagli e Salerno 2006].

¹² Due caratteristiche che mantengono in capo al pilastro pubblico specifiche capacità coesive/redistributive anche dopo aver affermato la sua neutralità finanziario-attuariale. Non è vero che il pilastro pubblico contributivo a capitalizzazione nozionale abbia caratteristiche identiche al pilastro privato contributivo a capitalizzazione reale. Corrispondentemente, non è vero che il pilastro privato non possa perseguire finalità redistributive attraverso l'idoneo disegno delle agevolazioni fiscali lungo tutte le fasi dell'investimento (ad esempio, la sola scelta tra deduzione e detrazione per i contributi ha delle conseguenze distributive di rilievo).

*L'indicazione della Commissione per il sistema multipilastro:
elementi di valutazione*

Per cogliere l'importanza dell'invito della Commissione a sviluppare il pilastro privato, si elencano alcuni punti essenziali per valutare gli effetti positivi dell'attesa riforma multipilastro. In alcuni casi, infatti, la valutazione della riforma multipilastro è effettuata a parità di livello e tasso di crescita del Pil (e quindi delle sottostanti variabili macroeconomiche riguardanti l'occupazione, il risparmio, il capitale umano e la produttività), oppure a parità di effetti contabili sul bilancio dei cittadini (che vada al pilastro pubblico o a quello privato il contributo complessivo resta lo stesso e influenza le scelte individuali alla stessa maniera), oppure partendo dalla considerazione che in ogni anno le entrate contributive sono più che sufficienti a pagare le pensioni al netto dell'imposta personale sui redditi e che, quindi, non esiste ragione alcuna per intervenire. In realtà, analisi così impostate tengono conto di fattori in grado di differenziare anche marcatamente la dinamica dei due sistemi.

a) Su orizzonti lunghi (pluridecennali) i rendimenti dei mercati finanziari sono significativi e sufficientemente stabili [Amato e Maré 2001; Commissione di vigilanza sui fondi pensione 2005; Jappelli e Pagano 2006; Pammolli e Salerno 2007c]¹.

b) Se a questo si aggiunge la tutela dal rischio grazie allo spostamento degli investimenti del pilastro privato verso *assets* più liquidi nella fase finale della carriera, ne deriva che per dato obiettivo di tasso di sostituzione netto minori possono essere i sottostanti contributi complessivi nel multipilastro rispetto al monopilastro, liberando risorse per impieghi alternativi. Ne deriva, inoltre, che più importanza dovrebbe essere data al rafforzamento degli istituti del welfare pubblico dedicati a favorire l'inserimento nel mercato del lavoro e la continuità lavorativa per permettere di generare redditi per la finalità pensionistica, piuttosto che la difesa del «monopolio» pubblico sulle pensioni.

c) La gestione di portafoglio dei pilastri privati avviene su scala internazionale, e questo, da un lato, implica che il confronto tra serie storiche domestiche (tassi di crescita del Pil e rendimenti

¹ Cfr., in proposito, il confronto tra rendimento dei fondi pensione negoziali e tasso di crescita medio del Pil sull'arco 1982-2004 nella *Relazione Covip* per l'anno 2004, il primo pari in media annua al 5,3% reale, il secondo al 2,5.

dei mercati) può nascondere dei margini di redditività del pilastro privato e, dall'altro, che la diversificazione tra paesi alla ricerca dei rendimenti più elevati (sempre sotto il vincolo della massima esposizione al rischio) può svolgere funzione anticiclica e di conquista di base imponibile per il fisco nazionale.

d) La gestione internazionale non impedisce che investitori istituzionali (come i fondi pensione) possano svolgere il ruolo, storicamente debole in Italia, di raccolta di risparmio a lungo termine e di suo indirizzo verso le allocazioni nazionali più redditizie che si distingueranno per la selezione. A tale proposito, si consideri che negli ultimi anni si sono rafforzati i segnali di una sotto-capitalizzazione del sistema produttivo italiano con effetti riduttivi sul tasso di crescita potenziale del Pil [Ministero dell'Economia e delle Finanze 2006a]². Ne deriva la necessità di stimolare le scelte di risparmio e di investimento produttivo (reale non nozionale) dei giovani, soprattutto alla luce del fatto che, al crescere dell'età media della popolazione, la propensione media al risparmio tende a calare e le scelte di portafoglio a rivolgersi verso le soluzioni più liquide.

e) Rispetto alle scelte individuali di domanda/offerta di lavoro e di produzione/produttività, la contribuzione obbligatoria al pilastro pubblico e quella volontaria al pilastro privato non generano i medesimi effetti. La contribuzione obbligatoria ha caratteristiche assimilabili al prelievo fiscale, con i conseguenti effetti disincentivanti che crescono col quadrato dell'aliquota, e questo è tanto più vero quanto più le regole pensionistiche del pilastro pubblico si discostano dalla neutralità finanziario-attuariale (a seconda dei casi, la non neutralità indebolisce la completa appropriabilità dei frutti del risparmio, oppure rende inutili gli sforzi per risparmiare). La contribuzione volontaria al pilastro privato, invece, è una scelta di allocazione di redditi già completamente appropriati e di cui rimane la completa appropriabilità dei frutti. Non è un caso che l'Italia abbia, tra i partner Ue, uno dei più bassi costi del lavoro (inferiore alla media Ue 15, Ue 19 ed Ocse), e che questo livello derivi direttamente dalle più basse retribuzioni annue lorde, mentre il cuneo contributivo è il quarto più elevato nell'area Ocse (dopo Francia, Repubblica Ceca e Slovacchia). Per il lavoro regolare, il cuneo contributivo – gli oneri sociali a carico del datore di lavoro – è costituito per circa il 70-75% da contribuzione pensionistica [Oecd 2006b; Pammolli e Salerno 2006e]. È per questa ragione che anche le ipotesi più rosee sull'afflusso di immigrati a ringiovanire le forze di lavoro non può rappresentare *tout court*

² Cfr. analisi in Ministero dell'Economia e delle Finanze [2006a, capp. 3 e 4].

una soluzione: per costoro rimane il problema dell'occupabilità e dell'inserimento in posizioni produttive.

f) Se l'interposizione dello Stato nella riallocazione delle risorse non è neutrale sulle scelte individuali, un prelievo contributivo per il pilastro pubblico troppo elevato sottrae anche spazio alla funzione di raccolta (tramite contributi e/o fiscalità generale) e di destinazione delle risorse agli istituti di welfare di natura assistenziale e assicurativa in senso stretto. Questi istituti, che o redistribuiscono a fronte di rischi non gestibili sul mercato (come la disoccupazione) o erogano prestazioni che per loro natura non dovrebbero esser messe in relazione con l'esistenza e l'entità di una storia contributiva (come quelle sanitarie, per i redditi bassi, per la famiglia, la maternità ecc.), non possono prescindere dall'interposizione dello Stato (è proprio l'ambito in cui dovrebbe affermarsi, seguendo la Commissione Onofri, l'universalismo selettivo). La trasformazione multipilastro permetterebbe di rafforzare questi istituti che, promuovendo il benessere, l'inclusione, l'integrità psicofisica e la costruzione/il mantenimento del capitale umano in tutte le fasi della vita, hanno un diretto riflesso sul potenziale di crescita economica.

g) Un adeguato disegno delle agevolazioni fiscali al pilastro privato (stravolto nel verso della regressività dall'ultima riforma del 2005 che ha introdotto il testo unico della previdenza complementare) permetterebbe di affermare, anche nel contesto privato, una finalità redistributiva con caratteristiche peculiari [Pammolli e Salerno 2006a; 2004c]. La redistribuzione sarebbe direttamente connessa con una scelta di investimento, incentivandola più fortemente nelle fasce di reddito medio-basse, dove la propensione al risparmio è inferiore e dove, in prospettiva, il calcolo contributivo della pensione pubblica potrebbe fare emergere problemi di adeguatezza. La redistribuzione tramite modulazione della fiscalità agevolata andrebbe a favore delle occupazioni flessibili e discontinue, dove si concentrano i redditi medio-bassi e i lavoratori giovani; questi ultimi, avvantaggiandosi del sostegno fiscale concentrato su di loro in virtù della fase della carriera che stanno vivendo, sarebbero incentivati ad avviare per tempo un programma di investimento ad integrazione della pensione pubblica.

b) Quanto alla questione del grado di copertura, anno per anno, dei contributi pensionistici rispetto alla spesa pensionistica netta dell'imposizione personale sui redditi (Pizzuti, *supra*, in questo volume), a livello internazionale si osservano scelte diverse, che vanno dal finanziamento il più possibile tramite contribuzione al finanziamento tramite ricorso, di varia entità, alla fiscalità generale. È una scelta che ha riflessi distributivi (cambiano platea

e aliquote) ma che non modifica le riflessioni sin qui esposte: indipendentemente se frutto di contribuzione o di imposizione generale, il finanziamento della spesa avviene dedicandovi eguali risorse prodotte anno per anno, e le differenze strutturali tra il mono e il multipilastro derivano proprio dall'entità delle risorse intermedie dai pilastri e dall'allocazione delle stesse tra attività nozionali e attività reali. È per questo stesso motivo che un deficit dei contributi rispetto alle pensioni in erogazione non può essere interpretato *tout court* come indicazione di squilibrio finanziario se comunque la fiscalità generale garantisce il pagamento. La modalità di finanziamento delle pensioni pubbliche è irrilevante rispetto alle criticità sollevate: dall'affermazione della neutralità finanziario-attuariale del pilastro pubblico alla riduzione dell'aliquota di contribuzione allo stesso, per creare spazio sia alla raccolta di risorse per finanziare gli istituti assicurativo-assistenziali sia alla contribuzione al pilastro privato.

i) Da ultimo, si deve osservare che, se è vero che è corretto valutare la spesa pensionistica al netto dell'imposizione personale sui redditi, un'analisi finanziaria completa dovrebbe considerare anche la deducibilità dei contributi pensionistici dai redditi da lavoro: i due trattamenti fiscali (la *tax expenditure* sui contributi e l'assoggettamento a imposizione delle pensioni pubbliche) sono collegati tra di loro (è una scelta di *tax deferral* nel pieno rispetto del principio di progressività dell'imposizione generale).

3) *La necessità di un approccio integrato per combinare sostenibilità e adeguatezza.* Il dibattito pensionistico degli ultimi anni ha mostrato un limite, riflesso direttamente negli interventi normativi: proposte per il contenimento della spesa tramite inasprimenti dei requisiti di pensionamento¹³

¹³ Più per ragioni contingenti di finanza pubblica che per muovere verso la diversificazione multipilastro, strumentale alla diversificazione della spesa sociale. Nel lungo periodo, l'innalzamento dei requisiti (come anche dei contributi) comporta la maturazione di benefici più elevati e, di conseguenza, anche una maggiore spesa pensionistica. Per giunta, mentre all'interno del criterio di calcolo retributivo (*ante* «riforma Dini») l'inasprimento dei requisiti tende a riequilibrare il rapporto tra i valori attuali dei benefici e dei contributi pensionistici, all'interno del criterio contributivo (se applicato correttamente) la neutralità finanziario-attuariale è proprietà strutturale sempre soddisfatta a qualsivoglia età di pensionamento.

si sono affiancate a proposte per il miglioramento dell'adeguatezza delle prestazioni, senza una visione organica delle endogenità del sistema di welfare e del sistema economico, e in particolare dei rapporti tra regole pensionistiche e mercato del lavoro. Nel lungo periodo, a normativa invariata, il proiettato 14,5% sarà fatto anche di assegni – quelli alle carriere discontinue, con fasi da parasubordinato o con ingresso tardo nel mondo del lavoro – con tassi di sostituzione tanto bassi da sollevare problemi di adeguatezza della pensione pubblica (e quindi possibili pressioni di altro genere sulle finanze pubbliche). Come sciogliere questa contraddizione, tra i due obiettivi del contenimento e del rafforzamento della spesa? La Commissione Onofri, sposando la logica della «riforma Dini», aveva indicato la strada corretta nell'applicazione integrale e più veloce possibile del criterio contributivo nozionale, che è [Boeri e Brugiavini 2007]: *a*) l'«interfaccia» migliore tra il funzionamento del sistema pensionistico e quello del mercato del lavoro (altro snodo cruciale con cui il paese si sta misurando); e *b*) preliminarmente allo sviluppo del pilastro privato.

Con la neutralità finanziario-attuariale delle regole pensionistiche:

- i requisiti anagrafico-contributivi assumono un rilievo minore negli equilibri pensionistici e di finanza pubblica;

- è incentivato il prolungamento volontario delle carriere senza ricorso ad inasprimenti di questi requisiti che, oltre a deprimere la produttività (si pensi alle conseguenze nel comparto pubblico dove i controlli e i conseguenti rimedi sono più complessi), bloccano il *turn-over* giovani-anziani [Pammolli e Salerno 2004a; 2004b];

- è possibile la completa liberalizzazione del cumulo dei redditi, che favorisce il volontario prolungamento della vita attiva con modalità contrattuali flessibili (la cosiddetta «flessibilità in uscita»), e così anche l'accesso dei giovani alle posizioni full-time regolari;

- tutti i contribuiti, in qualunque momento e in qualunque posizione lavorativa versati, possono *naturaliter* concorrere in misura piena al calcolo dell'assegno, senza perdite¹⁴;

¹⁴ Con il «criterio Dini» applicato *in toto*, sono automaticamente

– la mobilità del lavoro non è penalizzata dalle regole pensionistiche, ma anzi sostenuta dalla unificazione/armonizzazione dei regimi [Pammolli e Salerno 2005];

– il problema dell'accesso al pensionamento delle carriere precoci ed usuranti non si pone in termini di previsione di requisiti anagrafico-contributivi più favorevoli per l'accesso al pensionamento, ma più correttamente in termini dell'attivazione di altri istituti di welfare, di natura redistributiva genuina, che, nella prospettiva dell'universalismo selettivo, incontrino i bisogni di queste categorie «in tempo reale» nel corso della loro vita.

Questo approccio sistemico – che la «riforma Dini» permette e che è un tratto pregnante della *Relazione Onofri* – sembra oggi tentennare, e con esso la capacità di costruire dinamiche virtuose del sistema pensionistico, tenendo conto che l'occupazione e la produttività del lavoro sono requisiti essenziali per la sostenibilità del finanziamento a ripartizione e per l'accumulazione di benefici adeguati per l'età anziana, come anche per il finanziamento del complesso degli istituti del *welfare system*. In sintesi, non c'è ricchezza pubblica senza ricchezza privata, non c'è redistribuzione di ricchezza senza produzione di ricchezza.

4. Tra la «riforma Maroni-Tremonti» e l'accordo governo-sindacati del luglio 2007

Per il peso che avevano nel 1997 e per il peso che hanno nel welfare italiano, le pensioni costituiscono un punto di snodo fondamentale per il rinnovamento degli equilibri della spesa sociale. La relazione della Commissione si fondava sul presupposto dell'avvenuta scelta del sistema contributivo nozionale e ne suggeriva la veloce messa a regime, assieme agli altri punti d'agenda sopra riassunti.

semplificati gli istituti della totalizzazione, ricongiunzione e riunione dei contributi, e ricondotti alla regola generale di accumulazione nozionale dei contributi e trasformazione del montante in rendita (sulla base dell'aspettativa di vita e del tasso di rendimento post pensionamento pari all'1,5%).

Questo presupposto appare oggi indebolito, anche alla luce della legge 24 dicembre 2007, n. 247, che recepisce (con alcune modifiche) l'accordo governo-sindacati del 23 luglio 2007 (il cosiddetto *Protocollo previdenza-lavoro-competitività*). Ci si riferisce, in particolare, ad alcuni punti della legge che sembrano muoversi in contrasto con le indicazioni della Commissione Onofri.

1) Nel 2005 cadeva il primo appuntamento con l'aggiornamento dei «coefficienti Dini». L'aggiornamento non c'è stato e l'accordo governo-sindacati del luglio 2007 e la susseguente legge di attuazione non hanno posto rimedio a questo ritardo. Laddove la Commissione Onofri ricordava la necessità di tempestivi e automatici aggiornamenti, non solo i nuovi coefficienti entreranno in vigore dal 2010¹⁵, ma il testo prevede anche che la loro revisione avvenga ogni tre anni, all'interno di una verifica complessiva della sostenibilità e dell'equità del sistema¹⁶. Inoltre, una commissione composta da tecnici ministeriali e da rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro è chiamata, entro la fine del 2008, a proporre soluzioni affinché il tasso di sostituzione netto della pensione pubblica si assesti a livelli non inferiori al 60%. Nella misura in cui questo obiettivo sarà perseguito, non promuovendo l'occupazione, la produttività, il prolungamento volontario della vita attiva, ma con deroghe alla neutralità finanziario-attuariale delle pensioni, ci si allontanerà dal completamento della «riforma Dini» e dalle indicazioni della Commissione Onofri [Fornero 2007].

2) Nel 2004, la «riforma Maroni-Tremonti»¹⁷ ha innalzato i requisiti per il pensionamento di anzianità preve-

¹⁵ Non si è provveduto ad estendere il calcolo dei coefficienti al di sopra dei 65 anni (dopo i 65 anni il valore rimane fisso), che è invece una misura essenziale se si desidera incentivare il prolungamento volontario delle carriere e della vita attiva (eventualmente in regime di cumulo).

¹⁶ Entro il 31 dicembre 2008 un'apposita commissione, composta da tecnici dei ministeri competenti e da rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, dovrà proporre modifiche ai criteri di calcolo dei coefficienti. Ci si allontana dall'applicazione automatica di coefficienti che tengano conto esclusivamente dell'allungamento della vita.

¹⁷ Legge 23 agosto 2004, n. 243.

dendo uno «scalone» inefficiente ed iniquo, e reintroducendo differenze di trattamento tra uomini e donne. Anche in questo caso, l'accordo del luglio 2007 ha rimediato solo in parte, sostituendo lo «scalone» con «scalini» riferiti a combinazioni di età e anzianità contributiva. Inoltre, la legge n. 247/2007 ha previsto la definizione, entro il 2011, di regole di pensionamento distinte per coloro che possono far valere 40 anni di anzianità o un'età anagrafica di 65 anni per gli uomini e 60 per le donne¹⁸. Eppure esiste(va) una soluzione che avrebbe permesso di non inasprire i requisiti, lasciando libertà di scelta individuale e spazio al *turn-over* sul mercato del lavoro [Pammolli e Salerno 2007d]. Questa soluzione era già presente alla Commissione quando suggeriva l'innalzamento «del livello di riferimento dell'età pensionabile» alla media europea: si poteva, infatti, procedere con correzioni finanziario-attuariali delle pensioni (e delle quote di pensione) retributive a seconda della distanza dell'età e dell'anzianità rispetto a soglie qualificanti di riferimento¹⁹. È bene sottolineare come l'innalzamento dei requisiti di pensionamento, pur a «scalini» riferiti a combinazioni di età e anzianità e con le vie preferenziali per chi ha maturato 40 anni di anzianità contributiva o raggiunto i 65/60 anni, rimane motivo di dissenso politico attorno alla legge.

3) Una soluzione come quella richiamata avrebbe corrisposto a una generalizzazione del criterio contributivo e, unitamente alla revisione dei coefficienti Dini, avrebbe consentito di procedere alla liberalizzazione del cumulo pensione-reddito da lavoro e alla valorizzazione senza perdite di tutti gli anni di lavoro e contribuzione²⁰. Adesso, invece, pur essendo quest'ultimo un punto programmatico («in attesa di una complessiva riforma dell'istituto della totalizzazione», art. 1, comma 76, l. cit.), le modalità operative saranno dif-

¹⁸ Sino al 2011, per questi soggetti, vale una fase di transizione.

¹⁹ Fermo restando un ragionevole requisito anagrafico minimo, anche aggiornabile nel tempo.

²⁰ Se le pensioni rispettano la neutralità finanziario-attuariale, non hanno fondamento giuridico-economico né la limitazione del cumulo, né le *vesting provision*.

ficili da definire e manterranno margini di opinabilità. Per quanto riguarda la liberalizzazione del cumulo, invece, il punto programmatico che compariva nell'accordo del 23 luglio non ha trovato specifica rispondenza nella legge.

4) Sono deviazioni rispetto all'affermazione del criterio di calcolo contributivo anche altri due punti della legge: *a*) l'ampliamento delle possibilità di riscatto degli anni di laurea, in deroga alla neutralità finanziario-attuariale (comma 79)²¹; *b*) la copertura contributiva figurativa per i periodi di disoccupazione e discontinuità lavorativa (commi 25, 55, 90)²².

5) L'inasprimento (pur meno drastico della Maroni-Tremonti) dei requisiti di pensionamento, ha obbligato a considerare nella legge condizioni ridotte per i lavori usuranti (commi 1-6), a prezzo di nuove difformità/discontinuità di

²¹ L'apprezzamento degli investimenti in capitale umano dovrebbe avvenire, non con accrediti «a buon mercato» di anni di contribuzione di cui si godrà da anziani, ma promuovendo la sua valorizzazione sul mercato del lavoro da subito, stimolando l'occupazione e la realizzazione dei corretti differenziali retributivi a seconda delle capacità effettivamente conseguite, e disegnando ammortizzatori per il mercato del lavoro che tutelino al massimo il capitale umano e ne favoriscano il più veloce reimpiego. Dai dati sull'area Ocese emerge che in Italia le possibilità occupazionali diminuiscono con l'aumentare del livello di istruzione oltre il secondario (unico caso assieme alla Turchia), e che gli incrementi retributivi ottenibili al variare del titolo di studio sono tra i più bassi. Inoltre, l'Italia mostra i più alti livelli di *job mismatches* tra partner Ue, che sono sintomo di una cattiva allocazione e valorizzazione del capitale umano [Pammolli, Papa e Salerno 2006].

²² È un intervento assistenziale/redistributivo che deroga anche all'allineamento tra aliquote di finanziamento e aliquote di computo (sollecitato dalla Commissione Onofri). Come intervento assistenziale/redistributivo dovrebbe, se si condivide appieno la prospettiva dell'universalismo-selettivo, entrare nella valutazione complessiva delle priorità da soddisfare anno per anno. Se si riconoscono contributi figurativi, che creano diritti che peseranno sui bilanci degli anni futuri, si limitano le possibilità di sviluppare politiche redistributive secondo l'universalismo selettivo in quegli stessi anni. I contributi figurativi predispongono per flussi redistributivi negli anni a venire, indipendentemente da quale potrà essere la condizione economica del soggetto che diverrà percettore di pensione (da questo punto di vista, sottraggono flessibilità agli interventi assistenziali/redistributivi, sono inefficienti e possono divenire anche fonte di iniquità).

trattamento: quella tra lavori rientranti e non nell'elenco degli usuranti ma, soprattutto, quella tra lavoratori che, nella loro carriera, hanno o meno svolto quelle mansioni per il numero di anni sufficiente per accedere al beneficio (comma 3, lettere *a* e *c*). Se la riforma delle pensioni avesse accelerato il passaggio al regime del criterio contributivo, i requisiti avrebbero potuto rimanere unici per tutti, e le necessità dei lavoratori impegnati in attività usuranti soddisfatte con la progettazione di interventi redistributivi non a carattere «risarcitorio» a fine carriera, ma disponibili costantemente in tutte le fasi della vita, come nello spirito dell'universalismo selettivo²³. Anche in questo caso, è bene sottolineare come, alla data in cui si scrive, il trattamento dei lavori usuranti rimane motivo di dissenso politico attorno alla legge²⁴.

6) La legge prevede misure di riduzione del costo del lavoro a favore delle imprese, all'interno di un pacchetto di rilancio della competitività (commi 70-72)²⁵. Pur ricono-

²³ Una soluzione di questo genere sarebbe in linea con le indicazioni della Commissione europea che, con la Comunicazione n. 622/2000 (Com(2000) 262 dell'11 ottobre 2000), suggerisce di evitare regole *ad hoc* per il pensionamento anticipato di alcune categorie di lavoratori, e di propendere invece per forme di pensionamento flessibili e graduati (*progressive retirement*). La posizione dell'Ocse è ancora più chiara, e l'istituzionalizzazione della categoria del lavoro usurante, ai fini della maturazione di diritti pensionistici, è vista come una giustificazione agli insufficienti sforzi per rendere più sicuro e più umano da subito l'ambiente di lavoro (cfr. il capitolo sulle pensioni nella *Economic Survey of Greece* del 2007): più facile promettere interventi futuri che attivarsi per interventi immediati [sul punto anche Canello e Marchiante 2007].

²⁴ Rispetto al testo dell'Accordo del 23 luglio, è stato rimosso il tetto di 5 mila unità all'anno per i pensionamenti dei lavoratori in attività usuranti, ma è ancora da verificarsi l'adeguatezza dell'aumento del fondo di copertura che è passato da 2,5 miliardi di euro per il decennio 2008-2017 a 2,9 miliardi di euro (cfr. art. 1, comma 3, lettera *e* della legge).

²⁵ Tra l'altro, a proposito dello sgravio contributivo sulla retribuzione di secondo livello (il «premio di risultato»), il comunicato apparso sul sito della Presidenza del Consiglio (www.governo.it/Governo/Consiglio-Ministri/dettaglio.asp?d=36760) riportava un punto che non sembra ripreso nella legge, laddove, a fronte della decontribuzione a fini pensionistici a favore del lavoratore, si prevede di «[garantire] la pensionabilità piena del premio di risultato». Il punto è da approfondire/chiarire, per evitare che ne derivi un'altra deroga al principio contributivo e all'allineamento tra aliquota di computo/finanziamento.

scendo che le finalità sottostanti agli sgravi possono essere diverse e avvalersi anche di diversi strumenti, si avverte l'esigenza di un coordinamento che, sinora è mancato, alla luce della necessità di offrire compensazioni strutturali e definitive alle imprese per lo smobilizzo del Tfr²⁶. È questo un tassello fondamentale per lo sviluppo del pilastro pensionistico privato, e la trasformazione *multipillar* – lo si è sostenuto nel box, *supra* – non è priva di effetti sulla crescita e sulla produttività.

7) La legge prevede anche un processo di razionalizzazione degli enti pensionistici (commi 7-11); a tale proposito, l'accordo del 23 luglio conteneva una valutazione dell'ordine

²⁶ Ad oggi, tra le agevolazioni alle imprese, per fronteggiare lo smobilizzo del Tfr, compare anche l'esonero dalla contribuzione alla Gestione prestazioni temporanee dell'Inps (la «Gpt»), quella incaricata di erogare prestazioni assicurative e assistenziali. Si utilizzano, come fossero liberamente disponibili, risorse dedicate a finanziare prestazioni sociali (famiglia, maternità, malattia, disoccupazione ecc.) che invece andrebbero aumentate in termini sia quantitativi che qualitativi, e possibilmente scollegate dal rapporto di lavoro e dalla storia contributiva ed estese a tutta la cittadinanza. Pammolli e Salerno avanzano la seguente proposta: «Anche in considerazione della contenuta incidenza del costo di smobilizzo sulla retribuzione annua lorda ai parametri rilevanti correnti, una proposta è quella di ridurre l'aliquota di contribuzione all'Inps a carico del datore di lavoro per un importo equivalente a quello del costo di smobilizzo al netto della deducibilità ordinaria Ires e del contributo al fondo di garanzia Tfr. La scelta sul livello di decontribuzione potrebbe collocarsi un po' al di sopra del suo livello medio, per tener conto anche dei casi in cui l'accesso al canale bancario è più costoso della media; potrebbe cadere, ad esempio, nell'intervallo [0,4%-0,7%]. Le pensioni e le quote di pensioni contributive dovrebbero essere corrispondentemente più basse, ma troverebbero l'integrazione dei pilastri privati, finanziati anche attraverso il Tfr» [Pammolli, Costagli e Salerno 2006; Pammolli e Salerno 2006c; 2006d; 2007a]. L'articolo 10 del decreto legislativo n. 252 del 5 dicembre 2005, modificato dalla legge finanziaria per il 2007, ha specificato le seguenti tre componenti per compensare le imprese per la fuoriuscita del Tfr: una deduzione dalla base imponibile Ires-Irap pari al 4-6% dell'accantonamento smobilizzato; l'esonero dal versamento del contributo al fondo di garanzia del Tfr, nella misura in cui lo stesso Tfr è smobilizzato; l'esonero dai contributi alla Gpt dell'Inps, nella misura indicata all'articolo 8 del decreto legge n. 203 del 30 settembre 2005 (convertito) rapportata alla percentuale di smobilizzo del Tfr. Per ragioni diverse, nessuna delle tre compensazioni può essere ritenuta strutturale [Pammolli e Salerno 2007a].

di grandezza del risparmio ottenibile pari, nell'arco del prossimo decennio, a 3,5 miliardi di euro. Giova qui ricordare che la Commissione Onofri aveva avanzato l'ipotesi di unificazione di tutti i regimi pubblici (non solo Inps e Inpdap). E non solo perché sarebbe l'organizzazione ottimale per gestire la mobilità lavorativa, di cui si è già detto. Anche per un'altra ragione. Se, nel sistema *multipillar* con componente pubblica contributiva a capitalizzazione nozionale verso cui si dovrebbe procedere, la *ratio* della pensione pubblica risiede nel contrasto della miopia individuale, nella perfetta indicizzazione all'inflazione e nell'accesso a un tasso di accumulazione a rischio basso/nullo²⁷; se queste tre proprietà dipendono intrinsecamente dal patto sociale alla base del finanziamento a ripartizione; allora, le regole del sistema pensionistico pubblico dovrebbero essere identiche per tutti e applicarsi al lavoro in quanto tale, senza distinzione tra professioni (ivi inclusi i liberi professionisti), settori, comparti, tipologie di contratto. Implicita sarebbe l'adozione di un'aliquota unica per la contribuzione al pilastro pubblico, con contestuale riduzione per il lavoro dipendente regolare (pubblico e privato) e aumento per i liberi professionisti, gli autonomi e le tipologie di lavoro flessibile [Boeri e Brugiavini 2006]. Una soluzione, questa, che sarebbe in grado di modificare sostanzialmente i vincoli finanziari entro cui le riforme dello Stato sociale (a cominciare dalla gestione della transizione verso il multipilastro) devono muoversi, ma che rimane difficile sul piano politico.

8) Da ultimo, la legge annuncia (comma 10) un aumento, a decorrere dal 2011, di 0,09 punti percentuali dell'aliquota di contribuzione a carico dei lavoratori (iscritti all'Ago, alle gestioni sostitutive, esclusive ed autonome dell'Inps, oltre che alla gestione separata), la cui entità potrà essere rivista alla luce delle economie realizzate tramite la razionalizzazione degli enti pensionistici: anziché procedere verso il ribilanciamento della contribuzione tra pilastro pubblico e pilastro privato, si determinano le condizioni per un ampliamento della sproporzione.

²⁷ Le tre caratteristiche che entrano nel *mix* ottimale con le altre proprietà del pilastro privato a capitalizzazione reale con finanziamento tramite realizzo degli investimenti.

5. *Conclusioni*

A distanza di dieci anni, e nonostante tanti progressi siano stati compiuti, le raccomandazioni della Commissione Onofri riguardano ancora snodi critici del nostro sistema pensionistico. Si è fatto riferimento all'accordo governo-sindacati del 23 luglio 2007 e alla legge 24 dicembre 2007, n. 247, che quell'accordo ha recepito. La legge, frutto di un tavolo che ha affrontato contemporaneamente gli interventi sulle pensioni e quelli sul mercato del lavoro, sugli ammortizzatori sociali, sui giovani e sulle donne (famiglia), avrebbe potuto/dovuto essere più coraggiosa sui primi per poter proporre di più sui secondi.

