4

capitolo

Tendenze del sistema pensionistico italiano

Sintesi

Il quarto capitolo è dedicato all'esame delle tendenze e delle prospettive del sistema pensionistico italiano. La sostenibilità dei sistemi pensionistici in relazione all'invecchiamento della popolazione è un problema che investe tutti i paesi europei ed è stata spesso oggetto di prese di posizione e di documenti dei diversi organismi comunitari. L'obiettivo indicato dall'Unione Europea agli Stati membri è quello di innalzare di 5 anni l'età media effettiva di pensionamento e di accelerare la riforma dei sistemi pensionistici.

Il Rapporto sulle strategie nazionali relative al sistema pensionistico presentato dall'Italia, come tutti gli altri paesi dell'Unione, nel corso del 2002 ha confermato l'efficacia della legge 335/95 nello stabilizzare la spesa pensionistica sul Pil, almeno nel breve periodo, ma ha evidenziato, in prospettiva futura, problemi di sostenibilità finanziaria e di adeguatezza delle pensioni.

L'incremento di occupazione e il prolungamento della vita lavorativa effettiva consentirebbero, secondo il Rapporto, di distribuire i costi della protezione sociale su di una platea più ampia, garantendo la sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale e l'adeguatezza del sistema stesso nel perseguimento di quegli obiettivi sociali che storicamente sono la ragion d'essere dei sistemi previdenziali e di *welfare* europei.

Questi temi sono ripresi nel documento sulla riforma del sistema pensionistico presentato dal Governo alle parti sociali che contiene anche un esplicito riferimento all'influenza della spesa pensionistica sugli andamenti di finanza pubblica e alla necessità di garantire il rispetto degli stringenti vincoli di bilancio imposti dal Patto di stabilità.

Sono quindi analizzati i diversi tipi di intervento possibili sul sistema pensionistico italiano, dall'introduzione di un contributivo *pro rata* ai disincentivi per i pensionamenti prima dell'età di vecchiaia.

Particolare attenzione è data al problema dell'innalzamento dell'età pensionabile con riferimento alle ultime proposte del Governo in tema di incentivi e di modifiche dell'età di pensionamento, proposte dirette a produrre un innalzamento dell'età media di pensionamento di oltre tre anni, una significativa riduzione dell'incidenza in termini di Pil della spesa pensionistica e un incremento degli importi delle pensioni liquidate per

Tendenze del sistema pensionistico italiano

effetto del ritardato pensionamento.

In questo quadro di interventi, si sottolinea il problema, comune agli altri paesi europei, dell'espulsione dal lavoro degli ultracinquantenni e della carenza nel nostro paese di adeguate tutele reddituali per questi eventi.

Un'analisi particolare è riservata ad alcuni problemi di armonizzazione nel sistema pensionistico con particolare riguardo alle residue differenze esistenti tra dipendenti privati e pubblici. Dall'esame delle diversità ancora esistenti non emerge una generale necessità di ulteriori interventi di armonizzazione tra i due settori data la sostanziale parità di copertura pensionistica assicurata a entrambe le categorie dalle riforme effettuate.

L'Unione Europea indica come principio importante dei sistemi pensionistici la loro capacità di assicurare pensioni adeguate. Il sistema pensionistico italiano presenta sotto questo aspetto alcune criticità, rilevate anche dal Rapporto sulle strategie nazionali.

L'innalzamento di cinque anni dell'età pensionabile proposto dal Governo elimina, o quanto meno attenua fortemente, il problema di adeguatezza delle pensioni per i lavoratori regolari e continui con la pensione calcolata con il sistema contributivo. Resta il problema di una possibile inadeguatezza per una parte del mondo del lavoro prodotta dal sommarsi di fenomeni quali la maggiore flessibilità nel mercato del lavoro, la riduzione e l'irregolarità delle carriere contributive, la diminuzione dei coefficienti di trasformazione nel sistema contributivo, la forma d'indicizzazione delle pensioni.

Alla previdenza complementare è affidato il compito di integrare gli importi pensionistici assicurati dalla previdenza pubblica. Dall'analisi condotta emergono problemi rispetto alla capacità del sistema fiscale di incentivare l'adesione dei lavoratori a basso reddito e una limitata adesione ai fondi pensione da parte dei potenziali aderenti.

Si esaminano, inoltre, i possibili problemi derivanti dall'uso obbligatorio del Tfr come forma di finanziamento della previdenza complementare.

Il capitolo si conclude con la presentazione di alcuni risultati ottenuti dal modello di previsione della spesa pensionistica Modsim-P dell'Istat e, per quello che concerne il pubblico impiego, dal modello sviluppato dall'Inpdap (MOPI).

4.1 Il sistema previdenziale e la Comunità Europea

La sostenibilità dei sistemi pensionistici in relazione all'invecchiamento della popolazione è un problema che investe tutti i paesi europei ed è stata spesso oggetto di prese di posizione e di documenti dei diversi organismi comunitari.

Nei Consigli europei di Lisbona, marzo 2000, e di Stoccolma, marzo 2001, è stato indicato l'obiettivo di aumento del tasso di occupazione, in particolare di quello nelle fasce di età tra i 55 e i 60 anni. La crescita del tasso di occupazione è individuata come lo strumento necessario per rispondere all'invecchiamento della popolazione e per mantenere la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici.

Il Consiglio di Goteborg, giugno 2001, ha approvato tre principi relativi ai sistemi pensionistici: 1) tutelare le capacità dei sistemi di conseguire gli obiettivi sociali previsti, 2) mantenere la sostenibilità finanziaria e 3) soddisfare le esigenze sociali che cambiano.

In base a questa indicazione il Comitato per la Protezione Sociale e il Comitato per la Politica Economica dell'Unione Europea hanno approvato nel novembre 2001 una "Relazione comune sugli obiettivi e i metodi di lavoro per il settore delle pensioni". In questa relazione sono fissati, nell'ambito dei principi approvati a Goteborg, undici obiettivi comuni (vedi riquadro), ed è indicato come metodo di lavoro anche in campo pensionistico il "metodo di coordinamento aperto".

La materia previdenziale non è, attualmente, soggetta alla normativa comunitaria, ma è di competenza dei singoli Stati come, del resto, tutta la materia relativa ai sistemi di sicurezza sociale, nel rispetto del principio di sussidiarietà e tenendo conto che, come sottolinea il Rapporto italiano sulle strategie nazionali per i futuri sistemi pensionistici, "le necessarie risposte (ai problemi pensionistici) – pur nell'ambito di una comune strategia - devono essere adeguatamente calibrate sulle differenti specificità nazionali, tenendo anche conto del fatto che i sistemi pensionistici nazionali discendono dalle tradizioni e dagli assetti che ciascun paese ha voluto dare al proprio modello di protezione sociale".

Il Consiglio di Laeken del dicembre successivo ha approvato gli obiettivi indicati nella Relazione comune dei due Comitati.

Tra gli ulteriori interventi degli organismi comunitari si ricorda, infine, il Consiglio di Barcellona, marzo 2002, che ha posto come obiettivo degli Stati membri quello di innalzare di 5 anni l'età media effettiva di pensionamento e di accelerare la riforma dei sistemi pensionistici.

Sulla base del documento approvato a Laeken i paesi europei hanno elaborato singoli Rapporti sulle strategie nazionali adottate da ciascun paese, che illustrano come ogni Stato membro stia cercando di conseguire gli obiettivi indicati.

I Rapporti presentati alla Commissione europea hanno consentito l'elaborazione di una Relazione congiunta della Commissione e del Consiglio in materia di pensioni adeguate e sostenibili, marzo 2003, che fornisce un quadro complessivo delle strategie nazionali in materia di previdenza.

Da una valutazione globale delle Relazioni dei singoli paesi contenuta nella Relazione emerge che, per garantire il rispetto dei principi di sostenibilità e adeguatezza, è necessario proseguire nei processi di riforma avviati. In particolare la Relazione sottolinea la necessità di innalzare l'età di pensionamento, di rafforzare la base finanziaria dei sistemi pensionistici, di adattare le caratteristiche di questi sistemi all'evoluzione del mercato del lavoro. Un'indicazione importante è quella di individuare indicatori comuni capaci di valutare la misura in cui gli stati dell'Unione stanno raggiungendo gli obiettivi prefissati.

Più che indicazioni specifiche di intervento od obiettivi da raggiungere, come ad esempio quelli del Trattato di Maastricht o del Patto di stabilità, l'Unione Europea in materia pensionistica definisce, oggi, una strategia comune per assicurare, in un quadro demografico negativo, la sostenibilità finanziaria dei sistemi previdenziali e il contenimento della spesa pensionistica. L'unica indicazione specifica è quella di innalzare l'età pensionabile effettiva.

I principi fissati a Laeken e indicati nella Relazione congiunta costituiscono, comunque, un programma ambizioso non semplice da attuare nel suo complesso. I principi di sostenibilità, adeguatezza e modernizzazione sono già oggetto di scontro, tra chi privilegia il principio della

adeguatezza e chi guarda, in primo luogo, al principio della sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici anche in relazione agli obiettivi di finanza pubblica complessivi e agli obblighi derivanti dal Patto di stabilità.
Sono principi difficili da realizzare separatamente, ancora più difficili da raggiungere congiuntamente.

Box 1 - I principi e gli obiettivi fissati nel Consiglio europeo di Laeken:

Adeguatezza delle pensioni:
1. prevenire l'esclusione sociale,
2. consentire il mantenimento di un tenore di vita adeguato,
3. promuovere la solidarietà.

Sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico:
4. aumentare i livelli occupazionali,
5. prolungare la vita lavorativa,
6. realizzare sistemi pensionistici sostenibili in un contesto di solidità delle finanze pubbliche,
7. assicurare un corretto equilibrio tra prestazioni e contributi,
8. garantire che i sistemi pensionistici privati siano adeguati e finanziariamente solidi.

Modernizzazione del sistema pensionistico:
9. adeguarsi a modelli occupazionali e professionali più flessibili,
10. realizzare le aspirazioni di maggiore uguaglianza tra donne e uomini,
11. dimostrare la capacità dei sistemi pensionistici di affrontare le sfide.

4.2 Il Rapporto sulle strategie nazionali per i futuri sistemi pensionistici, Italia 2002

L'Italia, come tutti gli altri paesi dell'Unione, ha elaborato nel corso del 2002 il Rapporto sulle strategie nazionali relative al sistema pensionistico (in seguito definito Rapporto).
Nell'introduzione il Rapporto riafferma l'intenzione del Governo di proseguire "nella modernizzazione del sistema previdenziale, tenendo presente, da un lato, l'esigenza di garantire la sua sostenibilità finanziaria ed economica, ...; dall'altro di preservare o acquisire l'adeguatezza dei sistemi stessi nel perseguimento di quegli obiettivi sociali che storicamente sono la ragion d'essere dei sistemi previdenziali e di *welfare* europei".
Gli strumenti per raggiungere entrambi gli obiettivi sono individuati nell'innalzamento dei tassi di occupazione e nel prolungamento della vita lavorativa effettiva, capaci di consentire il raggiungimento sia della sostenibilità finanziaria, che il conseguimento di pensioni più elevate.
Il Rapporto individua un forte nesso tra sistema pensionistico e sviluppo dell'economia. L'incremento di occupazione e l'allungamento dell'età pensionabile, frutto anche della modernizzazione del sistema pensionistico, consentirebbero di distribuire i costi della protezione sociale su di una platea più ampia, garantendo la sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale e consentendo una diminuzione del costo del lavoro.
E' riaffermata, inoltre, l'esigenza di rafforzare, nel quadro d'un mercato del lavoro sempre più flessibile, le forme di tutela dei lavoratori più deboli, utilizzando, eventualmente, risorse prelevate dal sistema previdenziale e si segnalano nuove emergenze da finanziare nel campo delle politiche sociali con riferimento specifico ai soggetti anziani non autosufficienti.
Gli orientamenti del Governo sono, pertanto, rivolti a promuovere politiche di sviluppo economico e occupazionale anche riducendo il carico fiscale e contributivo; politiche che facilitino la permanenza degli anziani nel mercato del lavoro regolare, anche attraverso la lotta al lavoro sommerso; politiche che, nell'ambito d'un riordino complessivo del sistema di *welfare*, affrontino i rischi di povertà

specifici della popolazione anziana; politiche fiscali che tutelino prioritariamente i redditi più bassi.
Nell'introduzione si affronta anche un problema di metodo relativo alla prontezza degli interventi sul sistema previdenziale e alla loro gradualità. Si afferma infatti che data "la natura intrinsecamente prospettica e di lungo periodo dei sistemi previdenziali.... e il fatto che gli stessi impattino sulle scelte di lavoro e di risparmio degli individui nell'intero loro arco di vita" - è necessario "predisporre per tempo le misure di riforma necessarie, evitando interventi che siano ondivaghi, che non diano tempo agli individui di adattare i propri comportamenti....".
Il Rapporto contiene un giudizio sul processo di riforma attuato negli anni novanta.
Si afferma che in quegli anni il sistema pensionistico italiano è "stato sottoposto a interventi di riordino incisivi" che hanno evitato il "collasso del sistema", limitando la crescita del rapporto spesa pensionistica/Pil al 16% nel 2033 rispetto al 23,3% previsto prima del processo di riforma. I risultati fissati dalla riforma Dini sono stati conseguiti, come certificato dal rapporto della Commissione per la valutazione degli effetti della legge n. 335/1995, anche per effetto degli interventi aggiuntivi operati nel 1997.
I risultati raggiunti dal processo di riforma operato possono essere riassunti dalle modifiche nei tassi di crescita della spesa avvenute durante il processo di riforma e dalle dinamiche attese per l'immediato futuro riportate nella tabella 4.1.

Tabella 4.1 - La spesa pensionistica al netto della inflazione
(media delle variazioni annue, valori in %)

	1990-2001	1990-1992	1993-1997	1998-2001	2002-2006	2007-2011
Totale	3,6	6,1	3,8	1,6	2,0	2,2
Dip. Privati	2,9	5,1	3,0	1,1	1,9	1,9
Dip. Pubblici	5,6	10,0	5,3	2,5	2,1	2,7
Lav. Autonomi	4,1	4,6	5,5	2,0	2,6	2,0

Fonte: Nvsp (2002)

A regime, il calcolo contributivo determinerà "una migliore corrispondenza tra l'importo della pensione e i contributi versati, in una logica di tipo attuariale che tiene altresì conto dell'evoluzione del quadro demografico (ed economico)".
Complessivamente il sistema pensionistico è, dopo il processo di riforma, più omogeneo nelle regole, e ha avviato un disegno di ripartizione del rischio tra un regime pubblico riformato, a ripartizione con una componente solidaristica, e un regime privato, a capitalizzazione, in grado di utilizzare efficacemente le risorse finanziarie accantonate a fini previdenziali.
Tuttavia nel Rapporto si sottolinea come la spesa pensionistica pesi sulle finanze pubbliche a causa del divario tra prestazioni ed entrate contributive (-0,8% del Pil nel 2001), mentre un altro 2,2% di spesa pensionistica è, comunque, coperta dalla fiscalità generale per oneri classificati assistenziali dalla normativa vigente.
La stabilizzazione del rapporto spesa pensionistica/Pil nei prossimi anni, possibile con una crescita economica intorno al 2-2,2% annuo, non elimina, secondo il Rapporto, i problemi di prospettiva del sistema previdenziale prodotti dall'invecchiamento demografico.
La fase di transizione introdotta dal processo di riforma è considerata "piuttosto lunga" e se "recepisce quelle esigenze di gradualità che indubbiamente devono essere tenute in conto nel programmare modifiche al regime previdenziale" produce problemi di equità intergenerazionale e incide negativamente sull'andamento della spesa.
I lavoratori più giovani dovranno fronteggiare l'incremento della spesa pensionistica a favore delle generazioni già uscite dal mercato del lavoro, mentre le loro pensioni saranno più basse per le riforme attuate.
Inoltre, dato che la spesa pensionistica assorbe quasi i 2/3 della spesa sociale, si afferma che essa "difficilmente potrà rimanere estranea agli obiettivi di rimodulazione di questa a favore di nuovi

obiettivi sociali e a interventi di riduzione della pressione fiscale e contributiva."
Tra gli obiettivi non sviluppati dal processo di riforma vi è la previdenza complementare, strumento che dovrebbe invece contribuire significativamente a una adeguata copertura pensionistica. Tra gli obiettivi del Governo, indicati nella relazione, vi sono quindi politiche che debbono favorire lo sviluppo della previdenza integrativa.
Lo sviluppo di questa forma di previdenza, si afferma nel Rapporto, non può però da sola consentire il raggiungimento dell'obiettivo dell'adeguatezza dei trattamenti pensionistici. Anche se nel lungo periodo i rendimenti del sistema a capitalizzazione possono essere elevati, resta "l'esigenza d'un primo pilastro pubblico a ripartizione (specie alla luce dei problemi di finanziamento della transizione che, come noto, inevitabilmente si verrebbero altrimenti a porre). La scelta d'un sistema misto – a ripartizione e a capitalizzazione – viene perciò ribadita come opzione strategica fondamentale atta a coniugare i diversi obiettivi del sistema nel suo complesso e diversificare i rischi impliciti nei singoli regimi."
In sintesi il Rapporto italiano riafferma l'importanza e l'efficacia degli interventi operati nel decennio scorso, ma sottolinea la lunghezza della durata dei tempi di transizione al nuovo sistema contributivo e i problemi derivanti dagli andamenti demografici. Riafferma la necessità di sviluppare la previdenza integrativa, di innalzare l'età effettiva di pensionamento e di aumentare i tassi di occupazione soprattutto delle persone più anziane.

4.3 La durata della transizione

Tutti gli interventi di riforma operati negli anni novanta hanno previsto un approccio "morbido" alle modifiche apportate al sistema pensionistico e hanno subito i condizionamenti posti dalle categorie forti politicamente e/o sindacalmente.
Gli interventi di riforma del primo Governo Amato, 1992, hanno colpito i giovani e i soggetti più deboli nel mercato del lavoro, non toccando i lavoratori più anziani e le categorie forti. L'allungamento del periodo di calcolo per il computo della pensione riguardava solo i lavoratori con meno di 15 anni di anzianità e solo marginalmente quelli con anzianità superiore, non interveniva sulle pensioni di anzianità, mentre sulle "pensioni *baby*" del pubblico impiego la loro progressiva, e lenta, eliminazione riguardava solo i lavoratori che non avevano ancora raggiunto i requisiti previsti dall'ordinamento in vigore. Nessun ulteriore intervento, inoltre, era previsto per quei regimi che godevano di regole di favore in materia di calcolo e di accesso alla pensione, mentre l'innalzamento progressivo dell'età di pensionamento di vecchiaia, misura certamente efficace dal punto di vista dei risparmi, colpiva i lavoratori non in grado di raggiungere il periodo contributivo previsto per la pensione di anzianità.
Un intervento di efficacia immediata era quello dell'eliminazione della doppia indicizzazione delle pensioni.
Il periodo transitorio previsto dalla riforma Amato era di almeno 20 anni, tempo necessario per passare dal calcolo della pensione sugli ultimi anni a quello, progressivamente, sull'intera vita lavorativa. Il nuovo sistema, inoltre, sarebbe giunto a regime solo dopo 35/40 anni, con uno scalino nei tassi di sostituzione valutabile mediamente in circa 10/15 punti percentuali.
La riforma Dini del 1995 è caratterizzata da un periodo transitorio di durata analoga. Il sistema contributivo inizierà infatti a entrare progressivamente nel calcolo delle pensioni a partire dal 2013 e giungerà a regime nel 2030. Questa riforma, tuttavia, e quella successiva del 1997, sono intervenute anche sulle categorie forti, armonizzando in misura accentuata le regole pensionistiche tra i diversi regimi e introducendo un requisito anagrafico, accanto a quello contributivo, per le pensioni di anzianità.
La gradualità nei processi di riforma, accentuata anche dall'adozione generalizzata del metodo del *pro rata* nell'applicazione delle modifiche, ha caratterizzato, quindi, tutti gli interventi ed è stata, probabilmente, la chiave che ha permesso l'attuazione stessa delle riforme. Non si può infatti non rimarcare come nel periodo considerato l'Italia sia stato l'unico paese dell'Unione, assieme alla Svezia, a essere riuscita ad attuare un forte processo di riforma, mentre in tutti gli altri paesi o non è stato

tentato o è rapidamente fallito per la forte opposizione sociale. In particolare va evidenziata la progressiva armonizzazione delle regole pensionistiche tra lavoratori pubblici e lavoratori privati che caratterizza la previdenza italiana in un panorama europeo in cui i dipendenti pubblici godono in generale di regole diverse e più favorevoli. Solo con la recente riforma la Francia ha avviato un lungo processo di armonizzazione tra lavoratori dipendenti pubblici e privati che andrà a regime nel prossimo decennio.
La gradualità, come del resto è ricordato nel Rapporto, è un elemento non eliminabile nei processi di riforma del sistema previdenziale anche per le conseguenze sul tenore di vita dei soggetti interessati non in grado nel breve periodo di correggere eventuali diminuzioni dell'importo di pensione.
Una riduzione del periodo transitorio riduce certamente la dinamica della spesa e le diversità di trattamento tra le generazioni. Queste ultime, tuttavia, non sarebbero eliminate: ogni cambiamento di regole produce, infatti, una diversità di trattamento tra generazioni e questo è ineliminabile. Chi oggi può andare in pensione di anzianità è favorito rispetto a chi nel futuro non potrà godere di questa prestazione, ma è sfavorito rispetto a chi fino a qualche anno fa poteva usufruire di questo pensionamento senza limiti di età anagrafica.

4.4 La sostenibilità finanziaria del regime pensionistico italiano

Un obiettivo delle riforme del biennio 1995/97 era quello di stabilizzare il rapporto tra spesa pensionistica e Pil. Questo obiettivo è stato raggiunto e nei prossimi anni dovrebbe essere mantenuto.
Il Rapporto italiano sulle strategie nazionali riporta le stime del Nucleo di valutazione della spesa pensionistica (vedi tabella 4.1) secondo le quali la dinamica della spesa pensionistica fino al 2010 è compatibile con una crescita reale del Pil del 2/2,2% e giudica quest'ultimo un "*trend* possibile e coerente con le valutazioni di crescita potenziale attribuite all'Italia in sede europea".
Il prolungarsi della congiuntura sfavorevole rende più incerto nell'immediato futuro il raggiungimento di questi tassi di crescita economica, ma resta, comunque, negli obiettivi del Governo e dell'UE una ripresa della crescita fino al 3% annuo. La stabilità del rapporto spesa pensionistica/Pil non sembra, quindi, un problema immediato. Nel medio-lungo periodo le indicazioni della Ragioneria generale dello stato (Rgs) mostrano una crescita del rapporto spesa pensionistica/Pil sino a un picco del 16% nel 2033, seguito da una diminuzione fino a raggiungere il 13,6% nel 2050.
Anche le stime del Comitato per la politica economica (Epc) dell'Unione Europea confermano gli stessi andamenti, mettendo in evidenza la crescita di circa 2 punti percentuali di questo rapporto.
Si tratta, tuttavia, di una previsione a normative e politiche inalterate che non considerano, ad esempio, gli obiettivi di politica occupazionale indicati dall'Unione Europea.
Se incorporiamo nei modelli previsionali questi obiettivi la dinamica del rapporto spesa pensionistica/Pil muta sensibilmente.

Tabella 4.2 - Italia; spesa per pensioni sul Pil, tassi di occupazione tra i 15 e i 64 anni e indice economico di dipendenza degli anziani. Proiezioni EPC-Wga

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
	Spesa per pensioni sul Pil					
Scenario Rgs	13,8	14,5	15,1	15,9	15,2	13,6
Scenari base	13,8	13,9	14,8	15,7	15,7	14,1
Scenari Lisbona	13,8	13,4	13,9	14,4	14,5	14,4
	Tassi di occupazione					
Scenari base	53,5	58,5	59,4	60,6	63,2	64,4
Scenari Lisbona	53,5	62,8	66,9	70,9	76,8	77,6
	Indice economico di dipendenza degli anziani (1)					
Scenari base	48,8	54,6	63,3	77,6	95,6	97,0
Scenari Lisbona	48,8	51,6	57,3	66,4	76,8	76,7

(1) Popolazione di 65 anni e oltre in rapporto agli occupati nella fascia di età 15-64.
Fonte: Economic Policy Committee (2001)

Nella tabella 4.2 sono riportati i valori di questo rapporto stimati dall'Epc a politiche inalterate e assumendo gli obiettivi occupazionali fissati. In questo secondo caso la "gobba" è sensibilmente più contenuta e la crescita massima del rapporto spesa pensionistica/Pil si riduce da 2,1 punti a 0,9.
Muta sensibilmente anche l'indice di dipendenza economica degli anziani. Nello scenario base Epc dal 48,8% attuale passa al 97% nel 2050, mentre nello scenario di Lisbona la crescita si ferma al 76,7%. L'elemento che determina questi diversi risultati è la crescita dell'occupazione, soprattutto nelle classi alte di età e tra le donne. Nello scenario base il tasso di occupazione sale dal 53,5% del 2000 al 64,4% del 2050, mentre nello scenario di Lisbona cresce fino al 77,6%.
Decisivo ai fini della sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico a medio-lungo termine è, pertanto, l'andamento dell'occupazione. Politiche economiche che incidano sul tasso di fertilità limitando la diminuzione e l'invecchiamento della popolazione e politiche volte a incrementare i tassi di occupazione possono rendere più credibile lo scenario di Lisbona anziché quello base.
Il Piano Nazionale per l'occupazione predisposto dal Governo italiano anticipa al 2005 gli obiettivi occupazionali indicati dall'Unione Europea per il 2010, fissando i *target* da raggiungere rispettivamente nel 58,5% per il tasso di occupazione totale, nel 45,9% per quello femminile e nel 40% per quello tra i 55 e i 64 anni d'età. In quest'ultimo caso l'obiettivo è particolarmente ambizioso dato che l'incremento sarebbe pari a 12 punti rispetto al 2000. Gli strumenti con cui il Governo intende raggiungere questi obiettivi, oltre alla ripresa del sistema economico, sono i provvedimenti per la rapida emersione di una quota rilevante di economia sommersa; gli incentivi a ritardare l'età di pensionamento; lo sviluppo del *part-time*; la riforma del sistema socio-formativo per accrescere il livello culturale e le competenze delle persone; la riforma, attuata, del mercato del lavoro.
Lo scenario di Lisbona considera solo un diverso andamento dei tassi di occupazione, senza ipotizzare, come quelli base e della Rgs, un incremento nel tempo della produttività. Questa ipotesi appare a prima vista giustificata proprio dal forte incremento del tasso di occupazione, specie in alcuni settori della popolazione. Tuttavia, un'ipotesi di questo tipo sconta una perdita di competitività dell'economia italiana nei confronti degli altri paesi. Decisivo per il nostro sistema economico sarà un incremento del nostro grado di competitività nei mercati internazionali e un incremento di produttività per addetto ne è una componente essenziale. Anche questo, del resto, è un obiettivo del Governo.
Nella proposta di riforma del sistema pensionistico obbligatorio presentata alle parti sociali il Governo assume come previsioni quelle del modello base della Rgs che indicano una crescita del rapporto spesa/Pil di circa 2 punti.
Nel documento, come del resto negli altri documenti prodotti dal Governo in questi anni, si afferma che "gli interventi di riforma degli anni '90 hanno apportato modifiche significative..... In assenza di tali interventi, il rapporto spesa pensionistica/Pil sarebbe cresciuto in misura significativamente maggiore di quanto previsto, oggi, a normativa vigente". Ma si afferma che "che questi stessi interventi risultano complessivamente insufficienti a garantire un soddisfacente equilibrio finanziario del sistema" e che "non potranno evitare, nella lunga fase transitoria, una crescita del rapporto spesa/Pil di oltre due punti percentuali attorno al 2030..." e si ricorda come la necessità di superare questa situazione sia stata più volte ribadita "nelle raccomandazioni rivolte all'Italia in sede europea e nelle valutazioni di importanti organismi economici internazionali quali l'Ocse e il Fmi".
La sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico può anche essere esaminata dal punto di vista della finanza pubblica e dei vincoli del Patto di crescita e di stabilità.
La spesa pensionistica incide sensibilmente sulla spesa pubblica corrente ed è predominante nella spesa sociale. Esigenze di risanamento del debito, di rispetto dei vincoli del Patto di crescita e stabilità, di modifiche nella composizione della spesa sociale complessiva, potrebbero imporre interventi volti a ridurre la spesa pensionistica.
Si tratta di scelte politiche derivanti dalle priorità fissate dal Governo e dalle scelte di quali settori della popolazione sono chiamati a sostenere queste priorità.
Nel documento presentato dal Governo alle parti sociali si fa esplicito riferimento all'influenza della spesa pensionistica sugli andamenti di finanza pubblica e si afferma che la stabilizzazione del

rapporto spesa/Pil "permetterebbe di mantenere bassi i tassi di interesse, di proseguire nella fase di risanamento della finanza pubblica, di non produrre effetti negativi sui titoli di risparmio detenuti dai cittadini e dagli investitori internazionali e di inserire pienamente l'Italia nella fase di crescita dell'economia mondiale, sfruttando pienamente il potenziale di crescita che le riforme strutturali adottate garantiscono".
La riforma pensionistica, quindi, "è resa ancor più necessaria dall'esigenza di garantire il rispetto degli stringenti vincoli di bilancio imposti dal percorso di rientro dal debito pubblico che l'Italia si è impegnata a realizzare sottoscrivendo il trattato di Maastricht".

4.4.1 Gli interventi di risparmio immediato

La natura degli interventi sulla spesa pensionistica dipende dagli obiettivi che si vogliono raggiungere. Diversi sono gli obiettivi di "cassa" volti a ottenere un immediato risparmio e quelli rivolti a contenere la dinamica della spesa, in particolare nel periodo transitorio. Altri ancora quelli volti ad assicurare l'adeguatezza delle pensioni e una maggiore equità intra e intergenerazionale.
Possiamo individuare tre tipologie di intervento a seconda dell'efficacia temporale degli stessi in termini di riduzione di spesa: misure con efficacia immediata, che producono "cassa" immediatamente; misure che agiscono nel tempo riducendo la dinamica prevista della spesa, senza una particolare efficacia immediata di risparmio; misure che presentano entrambe le caratteristiche.
Nella prima tipologia rientra, ad esempio, il blocco temporaneo e/o la modifica delle finestre di uscita per le pensioni di anzianità; nella seconda un intervento sul calcolo delle pensioni nel sistema retributivo; nella terza una modifica nell'accesso alle pensioni di anzianità.
La misura più efficace per far cassa immediatamente è certamente il blocco o la modifica delle finestre di uscita.
Attualmente sono previste quattro finestre di uscita per i lavoratori con pensione di anzianità, ad aprile, luglio, ottobre e gennaio dell'anno successivo. L'ammontare della spesa risparmiata dipende, naturalmente, dal tipo di intervento, blocco delle finestre o loro modifica: nel caso di blocco i risparmi ammonterebbero nel primo anno di applicazione a circa 2.000 milioni di euro, mentre una riduzione a una del numero delle finestre potrebbe produrre un taglio di spesa di circa 1.000 milioni euro.
Il blocco delle finestre produce, tuttavia, un effetto risparmio limitato al periodo di blocco che, per sua natura non può che essere limitato nel tempo. La sua adozione avrebbe un sensibile effetto di cassa, positivo nell'immediato, ma altrettanto negativo alla riapertura delle finestre; successivamente, la dinamica della spesa subirebbe un, sia pur contenuto, incremento per effetto del maggior valore unitario delle pensioni dei lavoratori bloccati dovuto al maggior periodo contributivo.
Una rimodulazione delle uscite ha un minore impatto iniziale sulla spesa ma un effetto più prolungato nel tempo, sia pure, anche in questo caso, a termine. La riduzione, a esempio, a due delle finestre di uscita consente di risparmiare ogni anno alcune mensilità di pensione per ogni lavoratore la cui uscita dal lavoro viene posticipata. La dinamica della spesa, pertanto, si riduce, ma una volta cessato l'effetto con l'entrata a regime del sistema contributivo, le finestre operano infatti solo nel sistema retributivo e in quello misto, la spesa ritorna ai livelli precedenti (semmai più alti per il maggior valore unitario delle pensioni dei lavoratori bloccati).
Ambedue questi interventi non hanno, quindi, efficacia rispetto al punto di massima della "gobba" che caratterizzerebbe l'andamento del rapporto spesa pensionistica/Pil.

4.4.2 Contributo sui pensionati

Un altro provvedimento capace di produrre cassa è quello di porre di un contributo sui pensionati. Si tratta, naturalmente, non di un intervento rivolto a riformare il sistema, ma a incrementare le entrate. Lo si può vedere come un contributo di solidarietà dei pensionati nei confronti del sistema pensionistico a copertura di *deficit* di bilancio degli enti previdenziali e/o come contributo dei pensionati alle entrate dello Stato. In quest'ultimo caso si avrebbe, tuttavia, una forma occulta di tassazione limitata a una specifica categoria di cittadini, a meno di non prevedere l'uso delle risorse provenienti da questa contribuzione per finanziare servizi a favore dei pensionati.

Questo tipo di contribuzione andrebbe, inoltre, in controtendenza rispetto alla riduzione prevista del carico fiscale. L'entità delle risorse ottenibili varia in funzione della platea dei soggetti interessati dal contributo e della sua entità. Prendendo la distribuzione per importo delle pensioni ricavata dal Casellario generale nel 2001 si possono ipotizzare le entrate derivanti da questo contributo.

Tabella 4.3 - Pensioni per classi di importo mensile. Anno 2001
(importo totale annuo in migliaia di euro, importo medio annuo in euro)

CLASSI DI IMPORTO MENSILE	Numero	Importo totale annuo	Importo medio annuo
Meno di 100	1.210.226	806.720	666,59
da 100 a meno di 200	1.416.902	2.540.385	1.792,92
da 200 a meno di 300	2.057.755	6.054.739	2.942,40
da 300 a meno di 400	1.373.442	5.752.082	4.188,08
da 400 a meno di 500	5.611.307	28.725.297	5.119,18
da 500 a meno di 600	1.989.075	12.833.010	6.451,75
da 600 a meno di 700	1.202.532	9.348.946	7.774,38
da 700 a meno di 800	936.454	8.422.958	8.994,52
da 800 a meno di 900	1.008.228	10.289.443	10.205,47
da 900 a meno di 1000	799.723	9.109.996	11.391,44
da 1000 a meno di 1100	721.315	9.079.007	12.586,74
da 1100 a meno di 1200	633.611	8.734.131	13.784,69
da 1200 a meno di 1300	528.015	7.910.298	14.981,20
da 1300 a meno di 1400	439.692	7.115.494	16.182,90
da 1400 a meno di 1500	369.960	6.431.025	17.383,03
da 1500 a meno di 1750	702.005	13.636.502	19.425,08
da 1750 a meno di 2000	460.136	10.280.346	22.341,97
2000 e oltre	731.752	25.499.014	34.846,52
Totale	**22.192.130**	**182.569.394**	**8.226,76**

Fonte: Istat, Casellario

Un contributo imposto sulle pensioni di almeno 1.000 euro mensili (13.000 euro all'anno) produrrebbe un'entrata di circa 900 milioni di euro se pari all'1%, di 1.800 milioni di euro se del 2%.
Se la contribuzione colpisse solo le pensioni superiori a 1.500 euro mensili (19.500 annui) le entrate si ridurrebbero a 500 milioni di euro o a 1.000 milioni con una contribuzione del 2%. Contribuzioni limitate a pensioni di importo ancora superiore renderebbero più limitato il gettito.
Un'ipotesi formulata è quella di assoggettare a contribuzione la differenza tra l'importo della pensione di anzianità e quella della pensione di vecchiaia all'interno dei singoli enti pensionistici. Si

Tabella 4.4 - Entrate per un contributo sulle pensioni
(migliaia di euro)

Importi mensili di pensione (euro)	**Misura della Contribuzione**	
	1%	2%
da 1.000	886.858	1.773.716
da 1.100	796.068	1.592.136
da 1.200	708.727	1.417.454
da 1.300	629.624	1.259.248
da 1.400	558.469	1.116.938
da 1.500	494.159	988.317

colpirebbero, così, i soli pensionati di anzianità anche in base al vantaggio attuariale goduto nello stabilire l'importo di pensione.
Un'indicazione del possibile ammontare di questa contribuzione si può ottenere dall'analisi dei beneficiari delle prestazioni pensionistiche condotte dall'Istat sui dati del Casellario generale nell'anno 2000.
I pensionati di anzianità e vecchiaia risultanti dal Casellario erano quasi 10 milioni, dei quali 7,5 milioni beneficiari di pensioni di vecchiaia e 2,5 milioni di pensioni di anzianità.

Tabella 4.5 - Pensionati di vecchiaia e anzianità e importo delle pensioni per gestione. Anno 2000
(importo in migliaia di euro, medio in euro)

	Numero	Importo totale	Importo medio	Numero	Importo totale	Importo medio (A)	Numero	Importo totale	Importo medio (B)	Differenza B-A
	Totale			**Vecchiaia**			**Anzianità**			
Totale	9.992.993	127.691.236	12.778,08	7.535.840	88.709.002	11.771,61	2.457.153	38.982.234	15.864,80	4.093,18
Inps	5.582.184	52.731.604	9.446,41	4.192.566	33.080.410	7.890,25	1.389.618	19.651.194	14.141,44	6.251,18
- Inps - Fpld	3.890.395	40.851.912	10.500,71	2.992.567	25.978.767	8.681,10	897.828	14.873.145	16.565,70	7.884,60
- Inps - Cdcm	669.085	4.209.843	6.291,94	482.252	2.526.070	5.238,07	186.833	1.683.773	9.012,18	3.774,11
- Inps - Artigiani	543.340	4.266.515	7.852,39	339.495	2.231.809	6.573,91	203.845	2.034.706	9.981,63	3.407,72
- Inps - Commer.	455.837	3.068.517	6.731,61	362.193	2.161.505	5.967,83	93.644	907.012	9.685,75	3.717,92
- Inps - Altre gest.	23.527	334.817	14.231,18	16.059	182.259	11.349,34	7.468	152.558	20.428,23	9.078,89
Inpdap, Ipost, FS	1.480.391	25.775.839	17.411,51	788.428	14.879.789	18.872,73	691.963	10.896.050	15.746,58	- 3.126,15
Altri regimi	174.452	5.154.747	29.548,23	101.462	2.659.606	26.212,83	72.990	2.495.141	34.184,70	7.971,87
Beneficiari 2 o più pensioni	2.755.966	44.029.046	15.975,90	2.453.384	38.089.197	15.525,17	302.582	5.939.849	19.630,54	4.105,38
Totale	8.512.602	101.915.397	11.972,30	6.747.412	73.829.213	10.941,86	1.765.190	28.086.184	15.911,14	4.969,28

Fonte: Istat, Casellario

L'importo della pensione di anzianità risultava mediamente pari a 19.630 euro, quello della pensione di vecchiaia era invece pari a 15.525 euro, con una differenza di 4.093 euro. La contribuzione andrebbe quindi a colpire questa differenza. I dati del Casellario, tuttavia, mettono in evidenza una situazione particolare. Mentre in tutti i regimi pensionistici del settore privato le pensioni di anzianità sono superiori a quelle di vecchiaia, quelle dei dipendenti pubblici sono invece inferiori.
Il fenomeno è facilmente spiegabile. Nel settore privato il pensionato di anzianità è caratterizzato da 35 anni di contribuzione o più, mentre il pensionato di vecchiaia ha un periodo contributivo sensibilmente inferiore; il pensionamento di vecchiaia, infatti, è tipico dei lavoratori che non possono anticipare il pensionamento perché non hanno i 35 anni di contribuzione o che si pensionano con il minimo periodo contributivo utile (venti anni attualmente, ma 15 fino al 1992).
Nel settore pubblico le pensioni di anzianità sono anche le pensioni *baby* di importo relativamente modesto, oggi abolite, ma ancora esistenti naturalmente tra le pensioni in essere. Non esistono inoltre nelle gestioni pensionistiche pubbliche pensionati che hanno lasciato il servizio prima dei limiti di età con il minimo di contribuzione prevista. Quando questo accade la posizione pensionistica è trasferita all'Inps. La pensione di vecchiaia nel settore pubblico è quindi più elevata mediamente della pensione di anzianità.
Questa forma di contribuzione graverebbe, pertanto, sui soli lavoratori del settore privato, dipendenti e autonomi.
Togliendo le pensioni dei dipendenti pubblici, la differenza tra l'importo medio della pensione di anzianità e quello della pensione di vecchiaia sale a 4.970 euro l'anno. Un contributo dello 0,5% su questa differenza darebbe un'entrata di circa 44 milioni di euro, il doppio un contributo dell'1%.
Un secondo limite di questo contributo deriva dal fatto di non pesare in funzione dell'anticipo rispetto al pensionamento di vecchiaia, ma di "colpire" in funzione dell'ammontare della pensione. Se la giustificazione del contributo è quella di diminuire il vantaggio attuariale goduto da chi è andato in pensione di anzianità si dovrebbe commisurare il contributo al numero di anni che mancano all'età di pensionamento di vecchiaia e non all'importo di pensione.
Nella finanziaria per il 2004 il Governo ha introdotto un contributo di solidarietà del 3% sulle pensioni

complessivamente superiori a un importo pari a 30 volte l'importo stabilito dall'art. 38 della legge finanziaria 2002 (516,46 euro nel 2002, da rivalutare annualmente). Prendendo a riferimento il valore del 2003, il contributo di solidarietà colpisce le pensioni superiori a 205.097 euro l'anno. Il gettito previsto è di 1,6 milioni di euro al lordo degli effetti fiscali e di 0,9 milioni di euro al netto delle minori entrate fiscali. Le risorse ottenute saranno destinate al finanziamento del reddito di ultima istanza.

4.4.3 Contributivo pro rata

I lavoratori dipendenti che mantengono il calcolo retributivo, con le regole della riforma Dini, usufruiscono di un tasso di sostituzione, con 35 anni di contribuzione, pari a circa il 67% dell'ultima retribuzione. Con il passaggio progressivo al sistema contributivo il tasso di sostituzione scenderà inizialmente, considerando un pensionamento a 60 anni di età[1], al 57,6% per poi collocarsi a regime, anche per effetto delle modifiche previste nei coefficienti di trasformazione del montante in rendita, al 48,5%. Per i lavoratori autonomi la differenza è più accentuata, con valori che, dal 64,8% attuale, scendono al 44,8% e poi al 29,4% a regime.
Vi è, quindi, uno scalino iniziale, particolarmente elevato tra i lavoratori autonomi a causa della minore aliquota di computo 20% invece del 33%[2], e poi un'ulteriore progressiva riduzione.
Inoltre, mentre nel sistema retributivo l'età anagrafica non incide sull'ammontare della pensione, in quello contributivo il suo importo è funzione anche di questo elemento come si può vedere nel grafico (cfr. nota 1).

Tabella 4.6 - Tassi di sostituzione con 35 anni di contribuzione (1)

Lavoratori dipendenti

	Anzianità contributiva al 31/12/1995				
	18 anni	**14 anni**	**10 anni**	**6 anni**	**0 anni**
		Coeff. 2015	Coeff. 2015	Coeff. 2015	Coeff. 2025
57	67,1%	55,1%	52,5%	49,8%	44,8%
60	67,1%	57,6%	55,4%	53,2%	48,5%
62	67,1%	59,6%	57,8%	55,8%	51,4%
65	67,1%	63,1%	61,8%	60,5%	56,7%

Lavoratori autonomi

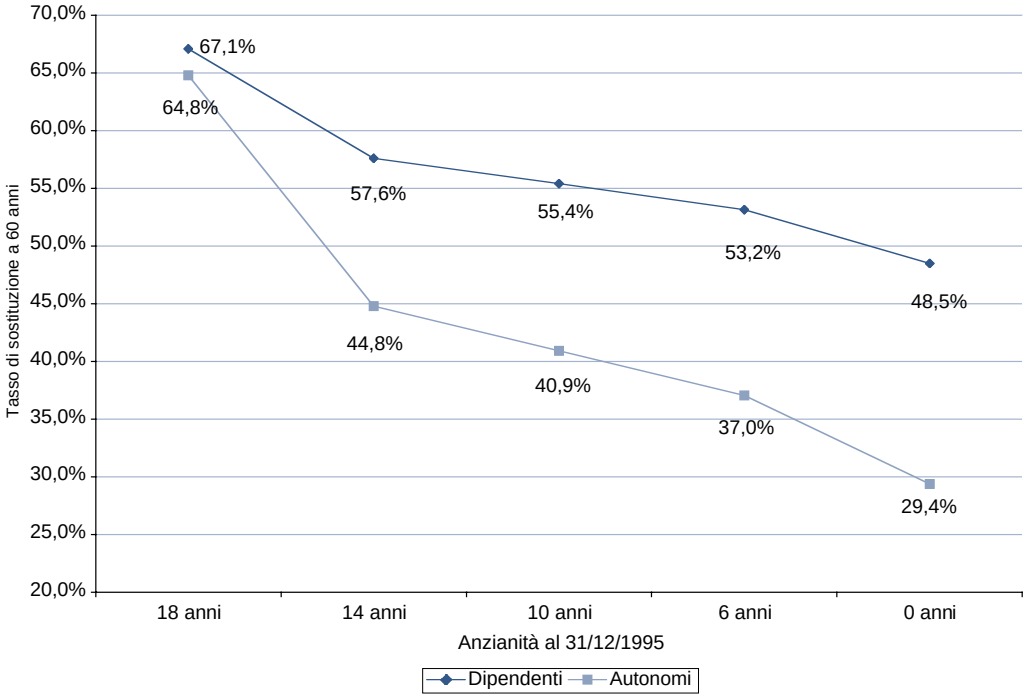
	Anzianità contributiva al 31/12/1995				
	18 anni	**14 anni**	**10 anni**	**6 anni**	**0 anni**
		Coeff. 2015	Coeff. 2015	Coeff. 2015	Coeff. 2025
58	64,8%	43,7%	39,6%	35,5%	27,1%
60	64,8%	44,8%	40,9%	37,0%	29,4%
62	64,8%	46,1%	42,4%	38,8%	31,2%
65	64,8%	48,3%	45,1%	41,8%	34,3%

(1) Pil +1,5%, dinamica retributiva +2%, coefficienti di trasformazione in base 'alla legge 335/95.

Lo scalino è parzialmente riducibile con il passaggio al contributivo *pro rata* anche per i lavoratori attualmente rientranti nel sistema retributivo; si introdurrebbe, inoltre, anche per questi un, ridotto, legame tra la pensione e l'età anagrafica.
La misura della riduzione dell'importo di pensione è limitata dal periodo contenuto di vita lavorativa soggetto al calcolo contributivo. Applicando il nuovo *pro rata* dal 2004, nel caso di pensionamento a 35 anni, il massimo periodo rientrante nel nuovo calcolo sarebbe di 9 anni per lavoratori con 18 anni di contribuzione nel 1995 e periodi progressivamente inferiori per lavoratori con maggiore anzianità contributiva.

(1) L'emendamento presentato dal Governo alla delega previdenziale fissa in 40 anni il limite minimo di contribuzione o, in alternativa, in 65 (60 per le donne) quello anagrafico.
(2) Questa differenza deriva dalla diversità dell'aliquota di finanziamento che per gli autonomi è attualmente pari a circa il 17% e salirà progressivamente al 19%, rispetto al 32,7% dei lavoratori dipendenti.

Grafico 4.1 - Tassi di sostituzione con 35 anni di contribuzione in funzione della anzianità contributiva maturata nel 1995



Il passare degli anni dal 1995 ha, quindi, ridotto l'efficacia in termini di riduzione di spesa complessiva e di tassi di sostituzione derivanti da un'applicazione del contributivo *pro rata* a tutti come si può osservare nella tabella 4.7.

Grafico 4.2 - Tassi di sostituzione con 35 anni di contribuzione nel sistema contributivo a regime. Lavoratori dipendenti

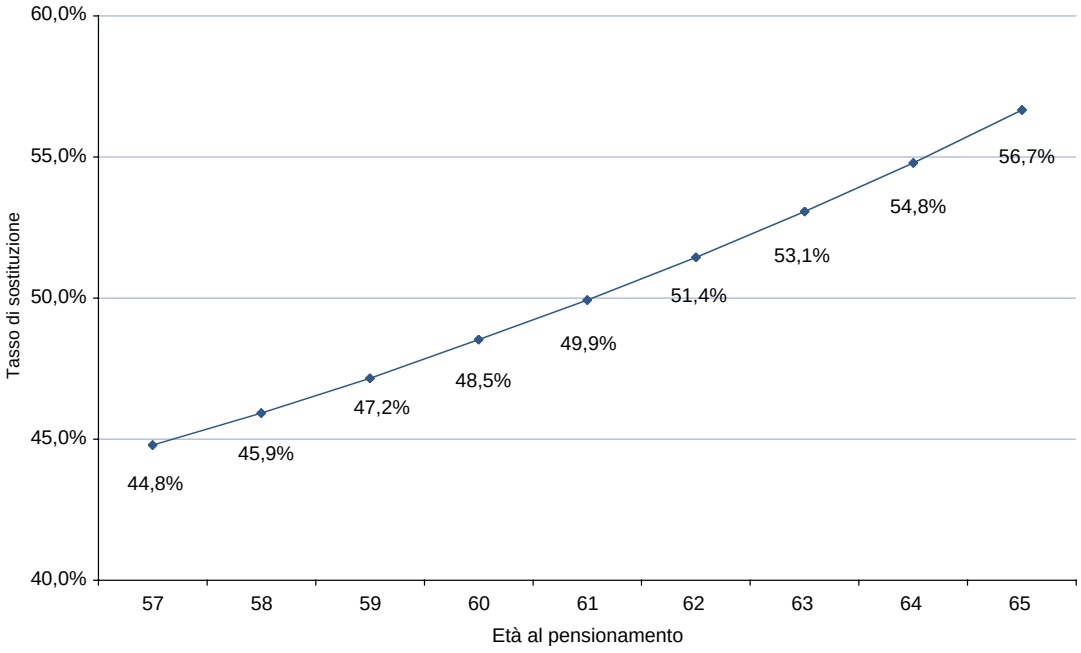


Tabella 4.7 - Diminuzione percentuale della pensione con passaggio al contributivo *pro rata* nel 1996 e nel 2004 (1)

Lavoratori dipendenti privati con 18 anni di contribuzione nel 1995

Età anagrafica	35 anni di contribuzione (2)		40 anni di contribuzione (3)	
	1996	2004	1996	2004
57	-11,6%	-6,2%	-14,6%	-9,5%
58	-10,5%	-5,6%	-13,5%	-8,8%
59	-9,4%	-5,0%	-12,3%	-8,0%
60	-8,2%	-4,4%	-11,0%	-7,3%
61	-6,9%	-3,7%	-9,6%	-6,4%
62	-5,6%	-3,0%	-8,2%	-5,5%
63	-4,1%	-2,3%	-6,6%	-4,6%
64	-2,6%	-1,5%	-5,0%	-3,5%
65	-0,8%	-0,6%	-3,2%	-2,4%

Lavoratori autonomi con 18 anni di contribuzione nel 1995

Età anagrafica	35 anni di contribuzione (2)		40 anni di contribuzione (3)	
	1996	2004	1996	2004
58	-25,1%	-13,3%	-29,4%	-18,8%
59	-24,4%	-13,0%	-28,7%	-18,4%
60	-23,7%	-12,6%	-27,9%	-17,9%
61	-22,8%	-12,1%	-27,0%	-17,3%
62	-22,0%	-11,7%	-26,1%	-16,8%
63	-21,1%	-11,2%	-25,1%	-16,2%
64	-20,1%	-10,7%	-24,1%	-15,5%
65	-19,0%	-10,2%	-22,9%	-14,8%

(1) Pil +1,5%, dinamica retributiva +2%.
(2) Anno di pensionamento 2012; coefficienti di trasformazione 2005 (legge 335/95).
(3) Anno di pensionamento 2017; coefficienti di trasformazione 2015 (legge 335/95).

Box 2 - Gli effetti per i lavoratori di un regime *pro rata* dal 2004

Il *pro rata* introdotto nel 2004 avrebbe, a differenza del contributivo a regime e del sistema misto in vigore dal 1996, una ridotta efficacia come incentivo a ritardare il pensionamento, salvo forse per le classi meno anziane di lavoratori. Gli effetti dell'introduzione del *pro rata* sarebbero diversi a seconda del settore di appartenenza dei lavoratori.

Lavoratori autonomi

I più colpiti, in termini di riduzione delle pensioni, sarebbero i lavoratori autonomi. La loro aliquota di computo nel sistema contributivo è, come detto, sensibilmente inferiore a quella dei lavoratori dipendenti; per gli anni valutati col nuovo metodo di calcolo l'importo della pensione sarebbe, quindi, sensibilmente più basso. La perdita maggiore sarebbe percepita da un lavoratore con 26 anni di anzianità contributiva nel 2003, che andasse in pensione a 58 anni età: in questo caso la riduzione sarebbe pari al -13,3% in caso di pensionamento con 35 anni di contribuzione. Anche nel caso di un pensionamento a 65 anni un lavoratore autonomo con 26 anni di anzianità contributiva nel 2003 perderebbe il -10,2% della pensione con 35 anni di anzianità o il -14,8% in caso di pensionamento con 40 anni di contribuzione. Le perdite si riducono con il diminuire del periodo di contributivo.

Tabella 4.8 - Riduzione dell'importo di pensione derivante dal passaggio *pro rata* al contributivo nel 2004 Autonomi (1)

(variazione % dell'importo della pensione)

	35 anni di contribuzione					40 anni di contribuzione							
	Anzianità al 31/12/03					Anzianità al 31/12/03							
	26	28	30	32	34	26	28	30	32	34	36	38	39
58	-13,3	-10,3	-7,3	-4,4	-1,4	-18,8	-16,1	-13,0	-10,3	-7,7	-5,1	-2,6	-1,2
59	-13,0	-10,0	-7,1	-4,3	-1,3	-18,4	-15,7	-12,6	-10,1	-7,5	-5,0	-2,5	-1,2
60	-12,6	-9,7	-6,9	-4,1	-1,3	-17,9	-15,3	-12,3	-9,8	-7,3	-4,8	-2,4	-1,1
61	-12,1	-9,4	-6,7	-4,0	-1,2	-17,3	-14,8	-11,8	-9,4	-7,0	-4,7	-2,3	-1,1
62	-11,7	-9,1	-6,4	-3,8	-1,2	-16,8	-14,3	-11,4	-9,1	-6,8	-4,5	-2,2	-1,0
63	-11,2	-8,7	-6,2	-3,7	-1,1	-16,2	-13,8	-11,0	-8,7	-6,5	-4,3	-2,1	-1,0
64	-10,7	-8,3	-5,9	-3,5	-1,1	-15,5	-13,2	-10,5	-8,3	-6,2	-4,1	-2,0	-0,9
65	-10,2	-7,8	-5,6	-3,3	-1,0	-14,8	-12,6	-9,9	-7,9	-5,9	-3,9	-1,9	-0,9

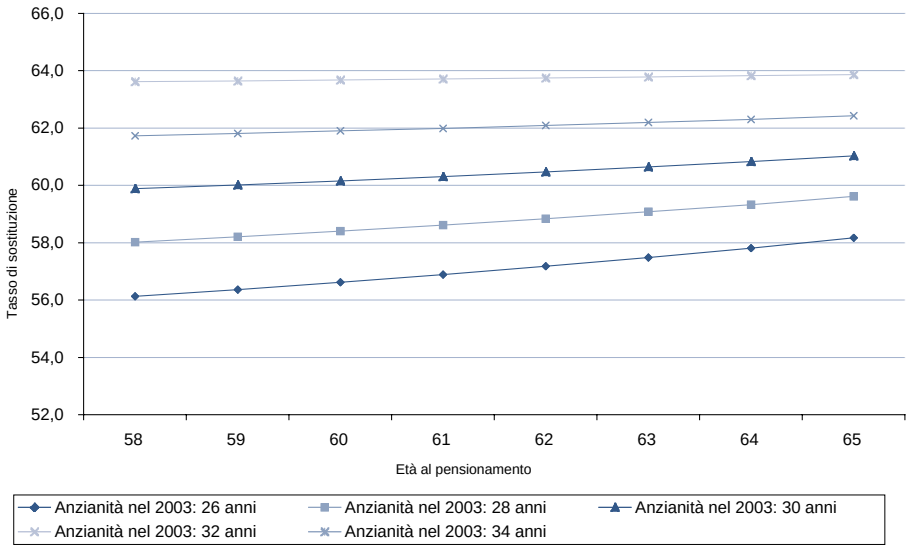
(1) Dinamica retributiva 2%; crescita del Pil 1,5%; aliquota retributiva 33%; coefficienti di trasformazione con modifiche decennali, legge 335/1995.

Lavoratori dipendenti privati

L'abbattimento della pensione è per questi lavoratori più contenuto rispetto agli autonomi dato il valore del 33% dell'aliquota di computo.

Nel caso di pensionamento con 35 anni d'anzianità contributiva, la riduzione percentuale maggiore, -6,2%, si ha con il pensionamento all'età di 57 anni per lavoratori con 26 anni di anzianità contributiva nel 2003. La riduzione della pensione scende progressivamente fino a –0,5% se il lavoratore, che si pensiona a 57 anni, possiede nel 2003 un'anzianità contributiva di 34 anni.

Grafico 4.3 - Contributivo *pro rata* dal 2004 - 35 anni di contribuzione Lavoratori Autonomi



Per pensionamenti a 64 o 65 anni la pensione, calcolata con il nuovo sistema, sarebbe solo marginalmente ridotta per quasi tutti i lavoratori interessati, per effetto di un elevato coefficiente di trasformazione del montante contributivo. Per i lavoratori prossimi al pensionamento, 33 o 34 anni di contribuzione, sarebbe uguale se non maggiore.

Tabella 4.9 - Riduzione dell'importo di pensione derivante dal passaggio *pro rata* al contributivo nel 2004
Dipendenti privati (1)
(variazione % dell'importo della pensione)

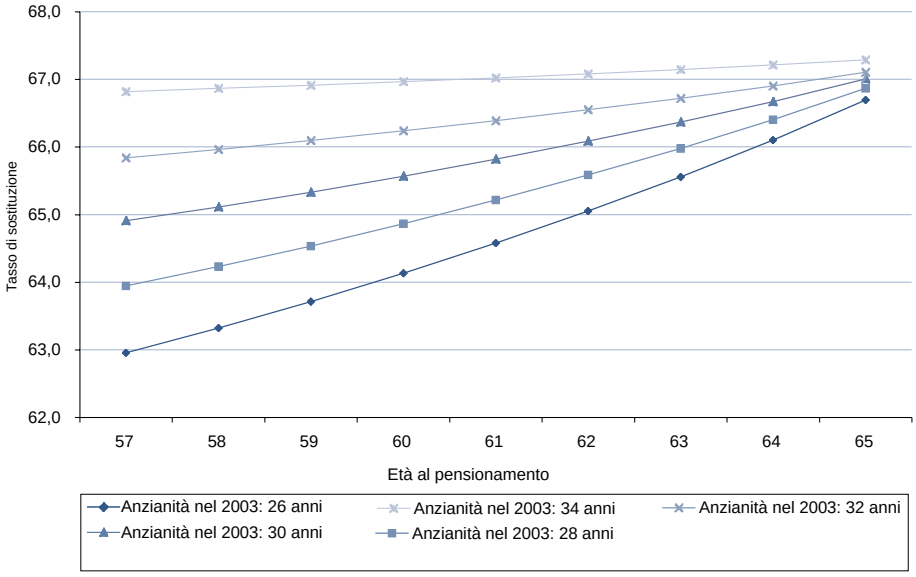
	35 anni di contribuzione Anzianità al 31/12/03					40 anni di contribuzione Anzianità al 31/12/03							
	26	28	30	32	34	26	28	30	32	34	36	38	39
57	-6,2	-4,7	-3,3	-2,0	-0,5	-9,5	-8,0	-6,0	-4,7	-3,5	-2,3	-1,1	-0,5
58	-5,6	-4,3	-3,0	-1,8	-0,5	-8,8	-7,4	-5,5	-4,3	-3,2	-2,1	-1,0	-0,4
59	-5,0	-3,8	-2,7	-1,6	-0,4	-8,0	-6,8	-4,9	-3,9	-2,8	-1,9	-0,9	-0,3
60	-4,4	-3,3	-2,3	-1,4	-0,3	-7,3	-6,1	-4,3	-3,4	-2,5	-1,6	-0,8	-0,3
61	-3,7	-2,8	-2,0	-1,1	-0,2	-6,4	-5,4	-3,7	-2,9	-2,1	-1,3	-0,7	-0,2
62	-3,0	-2,3	-1,6	-0,9	-0,1	-5,5	-4,6	-3,0	-2,3	-1,7	-1,1	-0,5	-0,1
63	-2,3	-1,7	-1,1	-0,6	0,0	-4,6	-3,8	-2,3	-1,7	-1,2	-0,8	-0,4	0,0
64	-1,5	-1,1	-0,7	-0,4	0,1	-3,5	-2,9	-1,5	-1,1	-0,8	-0,5	-0,2	0,1
65	-0,6	-0,4	-0,2	-0,1	0,2	-2,4	-1,9	-0,6	-0,4	-0,2	-0,1	0,0	0,1

(1) Dinamica retributiva 2%; crescita del Pil 1,5%; aliquota retributiva 33%; coefficienti di trasformazione con modifiche decennali, legge 335/1995.

Lavoratori dipendenti pubblici

I tassi di sostituzione nel settore di pubblico impiego sono legati a variabili maggiori rispetto al settore privato. Sull'importo della pensione incide anche la presenza di parti accessorie, diverse per comparto, non pensionabili nella quota A della pensione (anzianità contributive acquisite fino al 31/12/1992) e la tabella delle aliquote di rendimento annuo nel sistema retributivo modificate dalle leggi 724/94 e 335/95.

Grafico 4.4 - Contributivo *pro rata* dal 2004 - 35 anni di contribuzione
Lavoratori dipendenti



Questi elementi rendono diversi gli effetti dell'introduzione del *pro rata* sia nei confronti dei dipendenti privati sia tra i diversi comparti del pubblico impiego.
Nel comparto degli Enti locali, la diminuzione del tasso di sostituzione per effetto del *pro rata* è leggermente superiore a quella che si ha nel settore privato, in particolare per i soggetti con minore anzianità contributiva nel 2003.

Tabella 4.10 - Riduzione dell'importo di pensione derivante dal passaggio *pro rata* al contributivo nel 2004 Dipendenti Enti Locali (1)

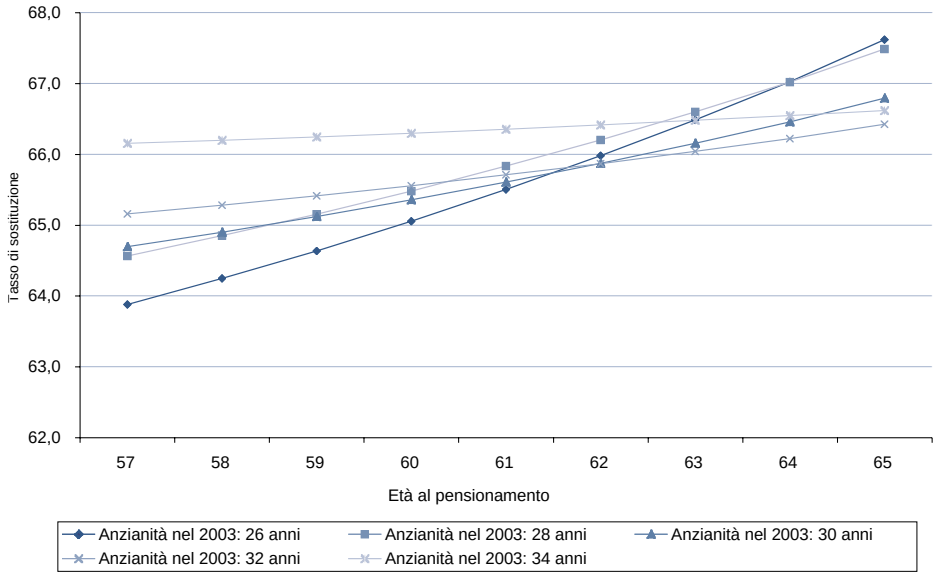
(variazione % dell'importo della pensione)

	35 anni di contribuzione Anzianità al 31/12/03					40 anni di contribuzione Anzianità al 31/12/03						
	26	28	30	32	34	26	28	30	32	34	36	38
57	-7,2	-4,7	-3,3	-2,0	-0,6	-10,4	-7,9	-6,0	-4,8	-3,5	-2,3	-1,2
58	-6,7	-4,2	-3,0	-1,8	-0,5	-9,7	-7,4	-5,5	-4,4	-3,2	-2,1	-1,0
59	-6,1	-3,8	-2,7	-1,6	-0,4	-9,0	-6,7	-5,0	-3,9	-2,9	-1,9	-0,9
60	-5,5	-3,3	-2,3	-1,4	-0,3	-8,2	-6,1	-4,3	-3,4	-2,5	-1,6	-0,8
61	-4,9	-2,8	-2,0	-1,2	-0,3	-7,3	-5,3	-3,7	-2,9	-2,1	-1,4	-0,7
62	-4,2	-2,2	-1,6	-0,9	-0,2	-6,5	-4,6	-3,0	-2,3	-1,7	-1,1	-0,5
63	-3,5	-1,7	-1,1	-0,7	-0,1	-5,5	-3,7	-2,3	-1,7	-1,2	-0,8	-0,4
64	-2,7	-1,0	-0,7	-0,4	0,0	-4,6	-2,9	-1,5	-1,1	-0,8	-0,5	-0,2
65	-1,8	-0,4	-0,2	-0,1	0,1	-3,5	-1,9	-0,6	-0,4	-0,2	-0,1	-0,1

(1) Dinamica retributiva 2%; crescita del Pil 1,5%; aliquota retributiva 33%; retribuzione accessoria non pensionabile nella quota A di pensione 15%; coefficienti di trasformazione con modifiche decennali, legge 335/1995.

Per soggetti con 26 anni d'anzianità contributiva nel 2003, che vanno in pensione a 57 anni di età con 35 di contribuzione la riduzione della pensione è del –7,2%, mentre è di –0,6% in caso di soggetti con 34 anni di contribuzione nel 2003.
Per lavoratori con un'alta anzianità contributiva nel 2003, e con un'età di 64/65 anni, non ci sarebbero diminuzioni di pensione dovute al nuovo sistema e, come per gli altri settori, la perdita di pensione si riduce, fino ad annullarsi, con la riduzione del periodi rientranti nel nuovo sistema e con l'innalzamento dell'età di pensionamento.

Grafico 4.5 - Contributivo *pro rata* dal 2004 - 35 anni di contribuzione Lavoratori Enti locali



L'andamento apparentemente "incoerente" dei tassi di sostituzione in funzione dell'età anagrafica (grafico 4.5) e la maggiore diminuzione rispetto al settore privato sono dovuti al perverso effetto

Tabella 4.11 - Riduzione dell'importo di pensione derivante dal passaggio *pro rata* al contributivo nel 2004
Dipendenti Stato (1)

(variazione % dell'importo della pensione)

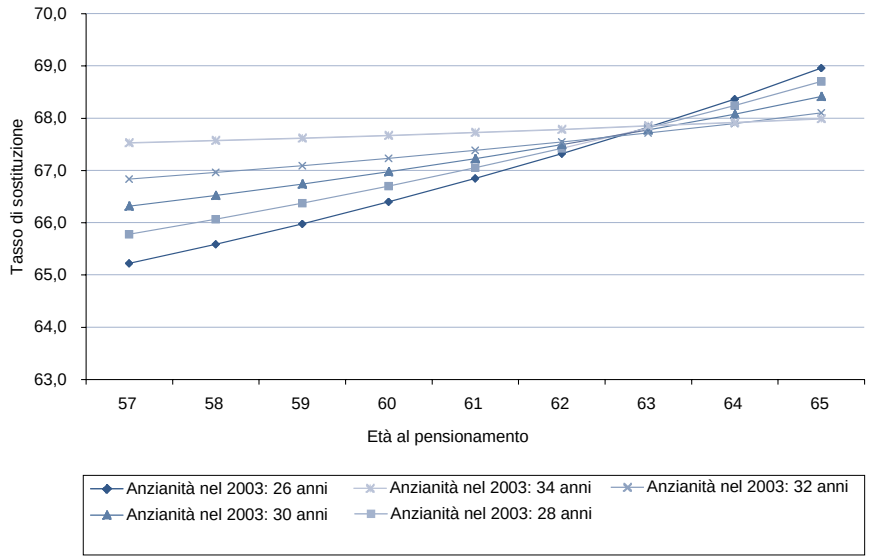
	35 anni di contribuzione					40 anni di contribuzione						
	Anzianità al 31/12/03					Anzianità al 31/12/03						
	26	28	30	32	34	26	28	30	32	34	36	38
57	-3,6	-2,7	-1,9	-1,1	-0,3	-6,0	-5,0	-3,6	-2,8	-2,0	-1,3	-0,7
58	-3,0	-2,3	-1,6	-0,9	-0,2	-5,3	-4,4	-3,0	-2,3	-1,7	-1,1	-0,5
59	-2,4	-1,8	-1,2	-0,7	-0,1	-4,6	-3,8	-2,5	-1,9	-1,4	-0,9	-0,4
60	-1,8	-1,3	-0,9	-0,5	0,0	-3,8	-3,1	-1,8	-1,4	-1,0	-0,6	-0,3
61	-1,2	-0,8	-0,5	-0,3	0,0	-2,9	-2,4	-1,2	-0,9	-0,6	-0,4	-0,2
62	-0,5	-0,3	-0,1	-0,1	0,1	-2,0	-1,6	-0,5	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
63	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	-1,1	-0,8	0,2	0,3	0,3	0,2	0,1
64	1,1	0,9	0,7	0,5	0,3	0,0	0,1	1,0	0,9	0,7	0,5	0,3
65	2,0	1,6	1,2	0,8	0,4	1,1	1,0	1,9	1,6	1,3	0,9	0,5

(1) Dinamica retributiva 2%; crescita del Pil 1,5%; aliquota retributiva 33%; retribuzione accessoria non pensionabile nella quota A di pensione 15%; coefficienti di trasformazione con modifiche decennali, legge 335/1995.

prodotto dalle aliquote di rendimento annuo in questo settore derivante dalle modifiche apportate con la legge 724 del 1994 e 335 del 1995.

I *dipendenti dello Stato* sono i lavoratori che risentirebbero meno in termini di riduzione della pensione con il passaggio al contributivo *pro rata* e, in diversi casi, anche considerando la maggiore età media al pensionamento rispetto al settore privato, vedrebbero anche aumentato il loro importo di pensione.

Grafico 4.6 - Contributo *pro rata* dal 2004 - 35 anni di contribuzione
Lavoratori Stato



Con un pensionamento all'età di 57 anni e con 35 di contribuzione, per lavoratori con 26 anni di anzianità contributiva nel 2003, la riduzione della pensione è pari a –3,6%, mentre è del –0,3% in

caso di soggetti con 34 anni di contribuzione nel 2003. Come negli altri settori la riduzione dell'importo di pensione diminuisce con l'aumentare dell'età di pensionamento e/o con la riduzione del periodo soggetto al sistema contributivo. Questa diminuzione si trasforma in incremento non solo in casi marginali come tra i dipendenti privati o quelli degli Enti locali, ma inizia in caso di pensionamento a 63 anni a prescindere dall'anzianità contributiva raggiunta nel 2003 e a 60/61 anni, nel caso di anzianità contributive nel 2003 di 33/34 anni.
La minore riduzione operata sull'importo della pensione dal contributivo *pro rata* e l'incremento più accentuato per le alte età anagrafiche è dovuto alla curva delle aliquote di rendimento nello Stato. Per effetto delle modifiche congiunte operate dalle leggi in precedenza ricordate, gli anni sottratti al retributivo nello Stato hanno aliquote di rendimento inferiori al 2%. Mentre la quota contributiva, a parità di retribuzione è comune tra Stato e gli altri settori, la quota di retributivo perduta è, pertanto, inferiore.
Se consideriamo non solo l'età media di pensionamento maggiore nel settore, ma anche il fatto che nello Stato vi sono categorie con alte retribuzioni che tendono a permanere al lavoro fino ai 65 anni e oltre (magistrati e alti dirigenti ad esempio), l'introduzione del contributivo *pro rata* in questo comparto produrrebbe risparmi limitati in termini macroeconomici e aumenterebbe le pensioni ad alcune categorie.
E' il settore, peraltro, in cui l'introduzione del nuovo *pro rata* potrebbe avere la maggiore efficacia in termini di ritardo del pensionamento, ma senza particolari risultati, in questo caso, in termini di riduzione di spesa.

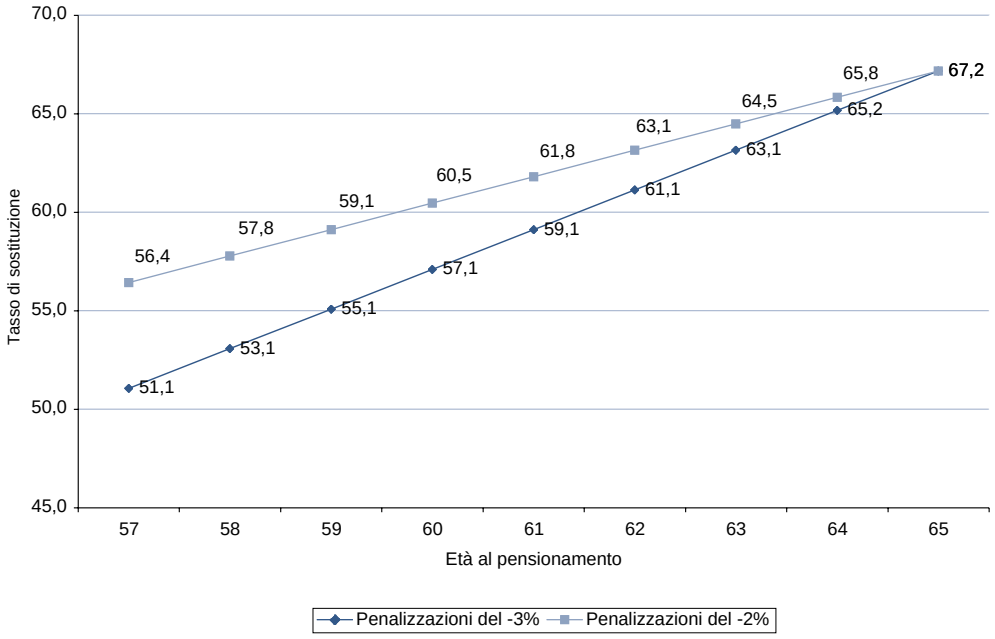
L'impatto sui singoli lavoratori dipendenti, oggi nel retributivo, dell'introduzione di un contributivo *pro rata* dal 2004 sarebbe contenuto (cfr. Box 2), salvo per i soggetti meno anziani del settore privato e di parte del pubblico impiego per i quali la riduzione di pensione potrebbe arrivare a –5/7%, in caso di pensionamento con 35 anni di contribuzione, e a 8/9% con 40 anni di contribuzione. A questi lavoratori, peraltro, basterebbe prolungare di due/tre anni la permanenza al lavoro per ridurre la perdita in termini di tasso di sostituzione ed eliminarla in termini di ammontare di pensione tenendo conto dell'incremento del montante contributivo derivante da un prolungamento del periodo di contribuzione.
Per i lavoratori più prossimi alla pensione, con un minor periodo di contributivo, la riduzione della pensione sarebbe minima o nulla a seconda dell'età di pensionamento.
Gli effetti più pesanti sarebbero sostenuti dai lavoratori autonomi, ma questa diversità deriva dalla minore contribuzione di questi lavoratori e andrebbe a diminuire un vantaggio non giustificato lasciato ai lavoratori autonomi più anziani dal processo di riforma degli anni novanta.
L'adozione dal 2004 di un contributivo *pro rata* per i lavoratori attualmente rientranti nel sistema retributivo non consentirebbe certamente di far "cassa". Il risparmio di spesa nei primi anni sarebbe molto limitato per effetto della graduale applicazione del nuovo sistema, poi crescerebbe nel tempo. Anche l'efficacia in termini di riduzione progressiva della spesa è, tuttavia, ridotta per il limitato periodo a cui il nuovo sistema si applicherebbe. Secondo nostre stime la minor spesa cumulata sarebbe di circa 40/50 milioni di euro nel 2004, di 150 nel 2005 e di 320 nel 2006. Nel punto di massimo la riduzione di spesa non dovrebbe essere superiore allo 0,3% del Pil.

4.4.4 I disincentivi al pensionamento

Altre modifiche del sistema di calcolo sono possibili con diversa efficacia immediata. La misura più forte è quella di applicare una riduzione attuariale sulle pensioni di anzianità. Si tratta dei cosiddetti disincentivi il cui effetto è legato alla misura del disincentivo stesso, ossia alla riduzione annua dell'importo di pensione rispetto alla distanza da un parametro indicato che potrebbe essere l'età del pensionamento di vecchiaia o la somma tra una determinata età anagrafica e una determinata età contributiva.
I risparmi deriverebbero sia dal taglio delle prestazioni per coloro che comunque vanno in pensione,

sia dall'eventuale posticipazione del pensionamento per evitare/ridurre il taglio della prestazione. In quest'ultimo caso, peraltro, a risparmi immediati farebbe seguito una maggior spesa successiva per un importo di pensione più elevato a causa del sommarsi di nuovi rendimenti annui.
E' una misura senza dubbio efficace nel breve e il cui effetto nel lungo periodo, in termini di riduzione di spesa, dipende dal prevalere dell'accettazione dei tagli o dell'innalzamento dell'età di pensionamento e che, in teoria, lascia al lavoratore la possibilità di decidere tra le due opzioni.
Gli effetti sul singolo lavoratore dipendono dalla misura della penalizzazione, mentre gli effetti macroeconomici, oltre che da questo, dipenderebbe dai mutamenti nelle propensioni al pensionamento.

Grafico 4.7 - Tassi di sostituzione con penalizzazioni rispetto ai 65 anni. Lavoratore dipendente con 35 anni di contribuzione. Sistema retributivo



Nel grafico 4.7 sono riportati, come esempio, i tassi di sostituzione nel caso di un taglio del 3% del valore della pensione per ogni anno di anticipo rispetto ai 65 anni.
I valori riportati sul grafico sono relativi a soggetti di sesso maschile. Per le donne la penalizzazione, dato che la pensione di vecchiaia è fissata a 60 anni, sarebbe sensibilmente minore.
Una forma di penalizzazione è stata introdotta con la riforma Dini nel sistema contributivo che lega l'importo della pensione all'età anagrafica di pensionamento: i coefficienti di trasformazione del montante in rendita decrescono, infatti, per le età progressivamente più lontane dai 65 anni, sia per gli uomini che per le donne.
L'emendamento del Governo alla delega previdenziale elimina i disincentivi nel sistema contributivo e fissa l'età di pensionamento a 65 anni per gli uomini e a 60 per le donne. Il sistema dei disincentivi previsti dalla Dini per il sistema contributivo resta in vigore in via sperimentale dal 2008 al 2015 (cfr. paragrafo 4.5.1).

4.5 Innalzamento dell'età pensionabile

L'innalzamento dell'età pensionabile è lo strumento principale indicato dall'Unione Europea per affrontare i problemi di sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici.
Un pensionamento più tardivo consentirebbe, infatti, di limitare la crescita del tasso di dipendenza

degli anziani prodotto dall'invecchiamento della popolazione e ridurrebbe la dinamica della spesa pensionistica.
L'innalzamento dell'età pensionabile è tra gli obiettivi del Governo. Sino alla presentazione dell'ultima finanziaria il Governo era orientato a intervenire solo mediante incentivi, rafforzandoli rispetto alla primitiva ipotesi contenuta nella delega previdenziale. In concomitanza alla legge finanziaria il Governo ha, invece, presentato un progetto di modifica dei requisiti contributivi per accedere al pensionamento di anzianità.
Nell'ultima formulazione, l'incentivo per il lavoratore, previsto per il periodo 2004-2007, è sensibilmente più elevato, sia rispetto alle norme attualmente in vigore sia rispetto alla primitiva formulazione del disegno di legge delega. Il contributo "restituito" al lavoratore è pari, infatti, all'intero contributo previdenziale del 32,7% rispetto al 16,35% proposto inizialmente e all'8,89% della normativa vigente dal 2000.
L'incremento di retribuzione netta derivante dalla destinazione di tutti i contributi previdenziali al lavoratore, considerando anche la detassazione totale dell'incremento retributivo, è pari al 45,5%, contro un incremento del 14,3% della proposta iniziale della delega e del 7,8% derivante dalla legislazione corrente.

Tabella 4.12 - Una misura delle convenienze per il lavoratore per gli incentivi alla permanenza al lavoro
(valori in euro)

Risparmio per il lavoratore	L. 388/2000	Delega 2001	Nuova Delega
Retribuzione annua lorda	25.000	25.000	25.000
Contributi a carico del lavoratore (1)	2.298	2.298	2.298
Imposta netta annua (2)	4.780	4.780	4.780
Retribuzione annua netta 2003	17.923	17.923	17.923
Contribuzione attribuita al lavoratore	8,89%	16,35%	32,70%
Nuova retribuzione lorda (3)	25.000	26.865	30.953
Contributi a carico del lavoratore (4)	75	81	93
Nuova imposta netta annua (5)	5.611	6.306	4.774
Nuova retribuzione annua netta 2003	19.314	20.478	26.086
Incremento annuo della retribuzione netta	1.392	2.556	8.163
Incremento % della retribuzione netta	7,8%	14,3%	45,5%
Pensione netta annua con 35 anni di lavoro	14.435	14.435	14.435
Pensione netta annua con 37 anni di lavoro (6)	15.639	15.639	15.639
Differenza di pensione netta per 20 anni (7)	24.080	24.080	24.080
Maggiorazione netta incentivo per due anni	2.783	5.112	16.326

(1) 9,19% (8,89 per pensioni e 0,3 per Cig).
(2) Sistema fiscale 2003.
(3) Retribuzione lorda incrementata della differenza tra 32,7 e 8,89.
(4) 0,3 per Cig.
(5) Nella nuova proposta i contributi restituiti sono deducibili.
(6) La retribuzione lorda è aumentata del 2% all'anno.
(7) Senza inflazione e con sistema fiscale immutato.

L'incremento retributivo netto è indubbiamente sostenuto: nel caso di una retribuzione annuale netta di circa 18.000 euro è, infatti, pari a poco più di 8.000 euro considerando non solo l'incremento di retribuzione lorda, ma anche la detassazione degli oneri pensionistici attribuiti al lavoratore. La sua efficacia a incentivare la permanenza al lavoro, tuttavia, va considerata alla luce di numerosi aspetti. Un lavoratore che decide di pensionarsi perché ha la prospettiva di un altro lavoro non troverebbe comunque conveniente posticipare il pensionamento: due redditi sono, di norma, preferibili a uno incentivato. Sotto questo aspetto la riduzione dei vincoli al divieto di cumulo operati dalla

finanziaria per il 2003 non aiuta a raggiungere l'obiettivo voluto con l'incentivo.
Per il lavoratore senza prospettive di un lavoro successivo alla pensione, l'incentivo a continuare il lavoro, trasformandolo secondo quanto indicato nella proposta, va raffrontato con la rinuncia a un incremento di pensione. Continuando a lavorare regolarmente senza accedere all'incentivo il lavoratore percepirebbe una pensione più elevata, frutto, ad esempio di due anni di contribuzione in più, 4% di rendimento ulteriore, e di una retribuzione pensionabile più elevata. In termini netti sono da confrontare, nell'esempio riportato in tabella, il guadagno di 16.326 euro netti percepiti in più nel biennio grazie all'incentivo e la perdita potenziale, in un ventennio di godimento della pensione, di 24.080 euro netti per la minore pensione percepita.
Nell'ipotesi precedente, il ragionamento, negativo per l'efficacia dell'incentivazione, è basato su di una scelta "razionale" dal punto di vista strettamente economico. Il forte incremento dell'incentivazione induce, tuttavia, a considerare anche un altro aspetto.
Per il lavoratore che ha intenzione di andare in pensione, senza ricercare un altro lavoro, potrebbe già essere scontata la rinuncia ai maggiori rendimenti pensionistici prodotti da un prolungamento del periodo di lavoro. In questo caso il confronto potrebbe essere fatto tra l'incremento di reddito pari alla differenza tra pensione netta e reddito incentivato netto, 23.300 euro nel biennio (+80%), e il riposo da pensione. In questo caso il risultato è tutto determinato dalle preferenze individuali, ma non vi è dubbio che l'incentivo economico, in aggiunta alle certezze sui tempi e i modi di pensionamento, è consistente.
Il problema è, semmai, dato dal confronto con l'eventuale presenza di un incentivo delle imprese al pensionamento.
Gli effetti finanziari dell'incentivazione appaiono comunque limitati. La relazione tecnica di accompagnamento dell'emendamento stima in poco meno di 80 milioni di euro i risparmi netti prodotti annualmente nel triennio 2005-2007.
Nell'emendamento presentato dal Governo, l'incentivazione entra immediatamente in vigore solo per lavoratori dipendenti privati, mentre la sua estensione al settore del pubblico impiego non è immediata, ma è soggetta a un previo confronto con le parti sociali, le Regioni e gli Enti locali.
I vantaggi per la spesa pubblica dell'adesione all'incentivazione stanno, nel settore privato, nella mancata corresponsione di alcune annualità di pensione, dato che la retribuzione è pagata dal datore di lavoro privato. Nel settore pubblico la situazionee è più complessa dato che, comunque, pensione e retribuzione costituiscono una spesa per il bilancio dello Stato. Nel caso di un lavoratore non sostituibile per il blocco delle assunzioni, la scelta dell'incentivazione si tradurrebbe in un maggiore onere per il settore pubblico allargato dovuto alla differenza tra l'erogazione di una pensione e quella di una retribuzione incentivata. Vi è poi la possibilità di un'adesione di massa delle posizioni apicali del settore pubblico (magistrati, dirigenti) all'incentivazione per il forte vantaggio derivante.

4.5.1 La modifica dei requisiti di età per la pensione di anzianità

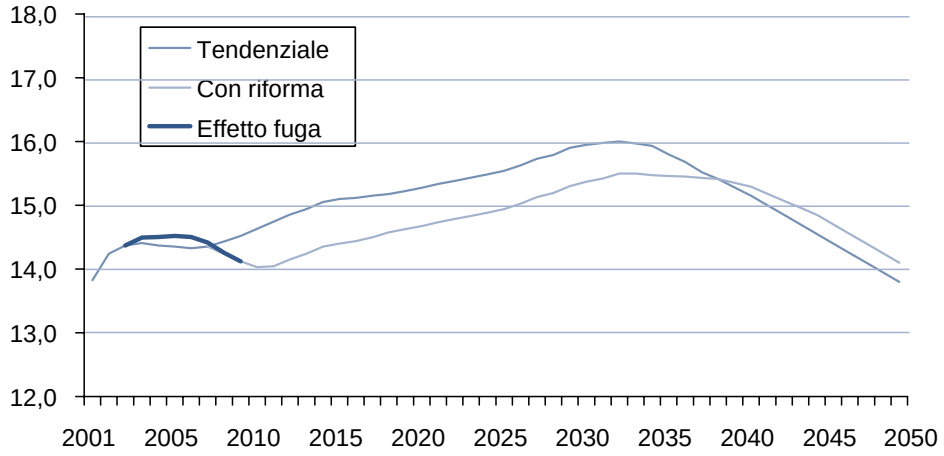
Le misure di incentivazione sono, tuttavia, ritenute non più sufficienti dal Governo per garantire il riequilibrio finanziario del sistema pensionistico, da qui la necessità di posticipare l'età legale di pensionamento.
La misura più efficace per innalzare l'età media di pensionamento è, infatti, quella di modificare i requisiti di età per accedere alla pensione di anzianità. I risparmi sono immediati, in funzione dell'entità della modifica, e fanno diminuire la dinamica della spesa.
Attualmente, salvo alcune eccezioni che cesseranno entro il 2006, il pensionamento di anzianità è accessibile con 35 anni di contribuzione e 57 anni di età, oppure con 37 anni di contribuzione a prescindere dall'età anagrafica[3], sia per gli uomini che per le donne. L'età di pensionamento di vecchiaia, invece, è differenziata e si colloca a 65 anni per gli uomini e a 60 per le donne.
La proposta governativa di modifica dei requisiti di accesso alla pensione lascia inalterati quelli

(3) Il requisito sarà di 38 anni nel 2007, di 39 nel 2006 e di 40 nel 2008.

relativi alla pensione di vecchiaia e modifica quelli relativi alla pensione di anzianità. Per quest'ultima, a partire dal 2008, saranno necessari 65 anni di età per i maschi e 60 per le donne o, in loro assenza, 40 anni di contribuzione.
Fermi restando i requisiti per la vecchiaia si torna al solo requisito contributivo per l'anzianità portandolo però a 40 anni dagli attuali 35.
Per il periodo 2008-2015, è confermata in via sperimentale la possibilità di accedere al pensionamento anticipato secondo le attuali regole nei confronti di chi opta per una liquidazione della pensione secondo le regole di calcolo del sistema contributivo previste dal decreto legislativo n. 180/1997.
I nuovi requisiti anagrafici, inoltre, sono previsti non solo per i lavoratori rientranti nel sistema retributivo e misto, soggetti oggi agli attuali requisiti per la pensione di anzianità, ma anche per coloro che rientrano nel sistema contributivo che, con le regole attuali, potrebbero andare in pensione a partire dall'età di 57 anni con un minimo di 5 anni di contribuzione. Anche per questi ultimi lavoratori sarà dunque necessaria un'età anagrafica di 65 anni se maschi o di 60 anni se femmine.
Fino a tutto il 2007 i requisiti per il pensionamento di anzianità restano gli attuali e chi li matura entro il 31/12/07 manterrà il diritto al pensionamento secondo questi requisiti.
La motivazione del rinvio al 2008 dell'applicazione delle nuove regole è spiegata dal Governo con il fatto che questa data coincide con quella prevista per l'entrata a regime dei requisiti previsti per il pensionamento di anzianità dalla riforma del 1995, ma soprattutto per il fatto che "nel periodo 2004-2007 gli andamenti finanziari del sistema risentono in parte positivamente della congiuntura demografica per effetto della riduzione delle nascite durante il periodo bellico". E' solo successivamente che gli effetti connessi alla consistente ripresa delle nascite degli anni della ricostruzione e del *baby boom*, determinano una forte crescita della spesa pensionistica.
Il Governo sottolinea come questa posticipazione dell'inizio dell'applicazione dei nuovi requisiti, assieme alla norma sulla certificazione dei diritti[4], serva a impedire l'effetto fuga prodotto normalmente da modifiche del sistema pensionistico senza la necessità di adottare provvedimenti straordinari di blocco.
La modifica dei requisiti di accesso alla pensione di anzianità produrrà secondo il Governo tre effetti: un innalzamento dell'età media di pensionamento di oltre tre anni; una significativa riduzione dell'incidenza in termini di Pil della spesa pensionistica; un incremento degli importi delle pensioni liquidate per effetto del ritardato pensionamento.
Nei primi anni del provvedimento si ha, infatti, l'effetto "numero", ossia una riduzione della spesa a causa del minor numero di pensioni; in una seconda fase, all'effetto numero si affianca un effetto "importo" di segno opposto dovuto al maggior valore delle pensioni (per ogni anno di lavoro in più il tasso di rendimento aumenta del 2% nel sistema retributivo, a cui va aggiunto l'effetto dell'aumento salariale, e di circa il 3% in quello contributivo, incrementato dall'aumento del montante contributivo).
A partire dal 2008 si bloccano le uscite dei soggetti che raggiungono i precedenti requisiti, 57 anni di età e 35 di contribuzione.
Il provvedimento va a regime in 5 anni (al sesto i bloccati del primo anno hanno raggiunto i 40 anni di contribuzione o sono già usciti per aver raggiunto il limite di età, ma vengono sostituiti nel blocco da chi maturerebbe i vecchi requisiti nel sesto anno di applicazione del provvedimento) coinvolgendo circa 800/900.000 lavoratori.
I risparmi ottenuti a regime, secondo la relazione tecnica a seguito dell'emendamento, ammontano a circa 9 milioni di euro.
La differenza con i 12,5 milioni precedentemente indicati è da attribuire, almeno in parte, al mantenimento della possibilità di uscita anticipata, sia pure penalizzata, nel periodo 2008-2015.
L'effetto numero prosegue nel tempo dato che il nuovo limite di accesso si applica a tutti i sistemi,

(4) Nell'emendamento alla delega previdenziale è previsto che il lavoratore che maturi i requisiti per la pensione di anzianità entro il 31/12/2007 secondo le regole esistenti al momento di approvazione della delega possa ottenere dal proprio ente previdenziale una certificazione del diritto al pensionamento.

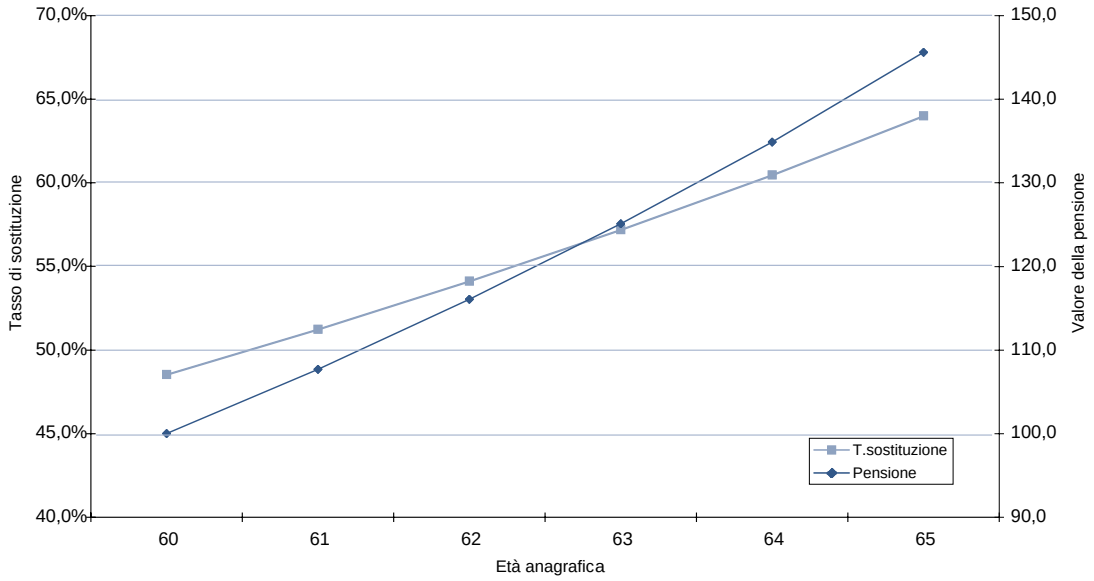
Grafico 4.8 - Rapporto spesa pensionistica/Pil



retributivo, misto e contributivo.
A partire dal sesto anno subentra anche l'effetto importo che aumenta gradatamente di peso con il progressivo pensionamento di lavoratori rientranti nel sistemo misto e, soprattutto, in quello contributivo.
Un incremento di anzianità contributiva di tre a nni nel sistema retributivo produce un aumento della pensione, ipotizzando una dinamica retributiva reale dell'2% all'anno, del 15%.
Nel sistema contributivo lo stesso incremento di periodo contributivo determina, tra i 60 e i 63 anni, un aumento della pensione pari al 25% (se l'incremento di anzianità contributiva fosse di 4 anni l'aumento della pensione sarebbe pari al 35%).
Il progressivo aumento dell'effetto importo spiega l'esaurimento dei risparmi prodotto dall'effetto numero e il conseguente aumento del rapporto spesa/Pil nel lungo periodo (cfr. grafico 4.8) rispetto alla previsione base.
Con questo provvedimento il Governo otterrebbe, pertanto, una significativa riduzione della "gobba".
Certificazione dei diritti e applicazione del nuovo requisito per l'anzianità dal 2008 potrebbero non scongiurare l'effetto fuga, tipico di ogni annuncio di riforma.
Senza entrare nel merito giuridico di una validità della certificazione a fronte di successive modifiche legislative, il problema è quello della "fiducia" degli interessati.
Se questa non c'è la tentazione di mettersi comunque "in salvo" prima del 2008 sarà inevitabile.
A produrre un effetto fuga, inoltre, potranno essere le imprese.
Le pensioni di anzianità sono uno strumento con il quale molte aziende si liberano oggi di mano d'opera anziana costosa.
Dal 2008 sarà necessario aspettare cinque anni in più: anche le imprese, per sicurezza, potrebbero accelerare i processi di espulsione.
L'aggravio di spesa prodotto dal verificarsi dell'effetto fuga deriva dall'uscita anticipata di coloro che avrebbero ritardato il pensionamento rispetto al momento di maturazione dei requisiti di anzianità, non tutti coloro che li maturano dato che la maggior parte di essi sarebbe comunque andata in pensione.
Nel grafico 4.8 è riportata una stima sulla persistenza di un effetto fuga.

L'estensione dei requisiti anagrafici di 65 o 60 anni nel sistema contributivo elimina qualsiasi forma di flessibilità nel pensionamento, elemento utile e, da molti, indicato come necessario in un sistema pensionistico moderno.
La flessibilità di pensionamento tra i 57 e i 65 anni consentiva, senza gravare sul sistema per effetto dei disincentivi esistenti, di modulare le uscite dal lavoro a seconda delle esigenze personali, ma anche a seconda di quelle aziendali.
L'obbligo di questa estensione dipende dalla necessità di continuare ad avere l'effetto numero anche nel sistema contributivo, di innalzare cioè di almeno tre/quattro anni l'età di pensionamento anche per i lavoratori che ricadono in questo sistema, altrimenti i risparmi preventivati cesserebbero al suo esaurirsi (nel 2030) e la gobba non sarebbe abbassata.
In questo ragionamento, tuttavia, è sottovalutato un fenomeno insito nel sistema contributivo ed esistente, progressivamente, anche negli anni di applicazione del sistema misto.
La pensione calcolata con il sistema contributivo, e con quello misto quando il peso della parte contributiva è preponderante, è sensibilmente più bassa rispetto a quella ottenuta con il sistema retributivo. L'unico strumento disponibile per il lavoratore per aumentare il suo importo è quello di lavorare più a lungo e di uscire a una età anagrafica, e contributiva, più elevata.
Nel grafico 4.9 sono riportati i tassi di sostituzione e il valore della pensione nel sistema contributivo a partire dal 2035. Pensionandosi a 60 anni con 35 anni contributi, un lavoratore dipendente avrebbe un tasso di sostituzione pari al 48,5% della sua ultima retribuzione. Ritardando il pensionamento il suo tasso di sostituzione aumenterebbe ogni anno, fino a un valore del 64% a 65 anni. La sua pensione, fatta 100 quella ottenibile a 60 anni, aumenterebbe fino a 145, sempre a 65 anni.

Grafico 4.9 - Tassi di sostituzione e valore della pensione nel sistema contributivo (35 anni di contribuzione - pensione a 60 anni = 100)



L'incremento di tre/quattro anni dell'età pensionabile nel sistema contributivo, rispetto all'età media di pensionamento attuale è già implicito nel funzionamento del sistema stesso.
L'andamento della curva che rappresenta il rapporto spesa pensionistica/Pil con il nuovo limite di accesso non dovrebbe, pertanto, discostarsi significativamente da quello effettivamente tendenziale dopo il 2030. Questo non significa che si avrebbero meno risparmi, ma solo, se l'ipotesi è corretta,

che la spesa tendenziale è minore di quella prevista.
Se così non fosse, peraltro, l'asserita efficacia dei disincentivi per ritardare il pensionamento non avrebbe fondamento; se invece questa efficacia c'è, nel sistema contributivo l'innalzamento dell'età media di pensionamento opera spontaneamente senza necessità di vincoli normativi.
La stessa eccezione prevista dal Governo prevedendo in via sperimentale (ma è una sperimentazione di ben 7 anni) l'applicazione dei disincentivi propri del contributivo, testimonia implicitamente l'efficacia di questi nel ritardare l'età di pensionamento, altrimenti verrebbe meno l'efficacia del provvedimento ai fini della sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico.
I disincentivi che saranno applicati nel periodo 2008-2015 saranno particolarmente pesanti per i lavoratori autonomi che risentiranno, nel passaggio al sistema contributivo, di un'aliquota contributiva inferiore a quella dei lavoratori dipendenti, differenza che invece non produce particolari diversità nel sistema retributivo.
La penalizzazione è, comunque, pesante anche per i lavoratori dipendenti come si può vedere nella tabella 4.13.
Va considerato che non solo si applica il sistema contributivo, ma li fa, secondo quanto indicato dal Governo, con il sistema di calcolo previsto dal d.lgs. 180 del 1997 e sue successive modificazioni. Applicando questo decreto per i periodi fino al 1995 l'aliquota di contribuzione applicata non è quella prevista dalla legge 335/95, 33% per i dipendenti e 20% per gli autonomi, ma quelle esistenti, o comunque indicate, negli anni antecedenti il 1996.
Mediamente, considerando un pensionamento nel 2008, queste aliquote sono pari al 24,5% per i dipendenti e al 12,5% per gli autonomi. Per tutti gli anni precedenti al 1996 il montante è quindi sensibilmente più basso rispetto a quello calcolato nel contributivo a regime.

Tabella 4.13 - Tassi di sostituzione con il sistema contributivo nel periodo 2008-2015 (1)

Lavoratori dipendenti

Età anagr.	57 m/f	58 m/f	59 m/f	60 f	60 m	61 m	62 m	63 m	64 m	65 m
Età contr.	T. sostit.	T. sostit.	T. sostit.	T. sostit.	T. sostit.	T. sostit.	T. sostit.	T. sostit.	T. sostit.	T. sostit.
35	39,03%	40,13%	41,29%	**67,1%**	42,55%	43,89%	45,30%	46,81%	48,42%	**67,1%**
36	39,67%	40,79%	41,96%	**69,0%**	43,24%	44,60%	46,04%	47,57%	49,21%	**69,0%**
37	40,31%	41,44%	42,64%	**70,9%**	43,94%	45,32%	46,78%	48,33%	50,00%	**70,9%**
38	40,94%	42,10%	43,31%	**72,9%**	44,63%	46,03%	47,51%	49,09%	50,79%	**72,9%**
39	41,63%	42,80%	44,04%	**74,8%**	45,38%	46,81%	48,31%	49,92%	51,64%	**74,8%**
40	**76,70%**	**76,70%**	**76,70%**	**76,70%**	**76,70%**	**76,70%**	**76,70%**	**76,70%**	**76,70%**	**76,7%**

Lavoratori autonomi

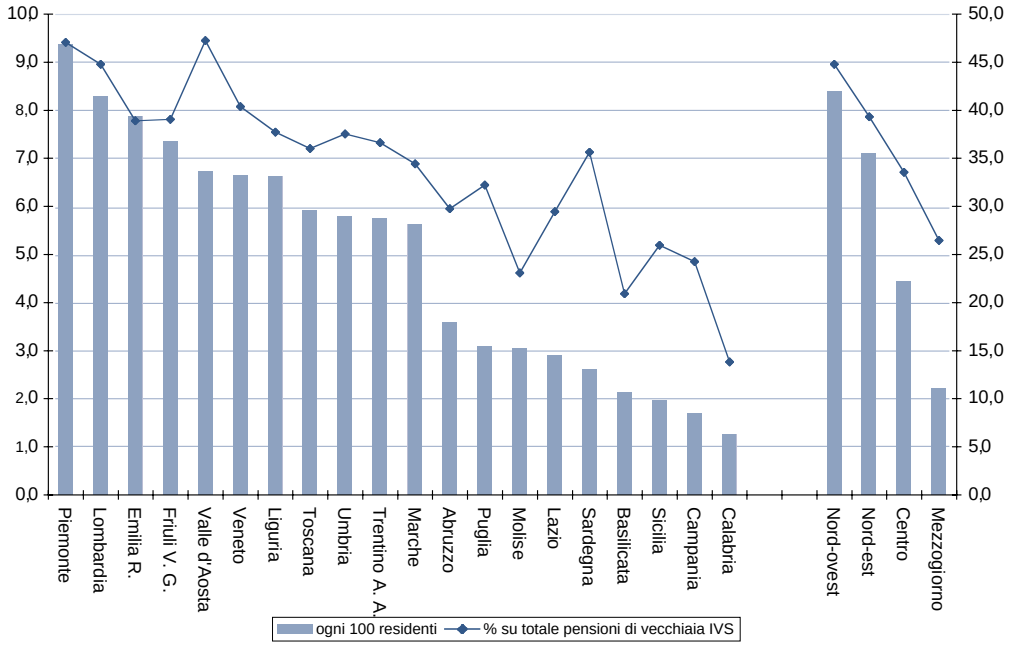
Età anagr.	58 m/f	59 m/f	60 f	60 m	61 m	62 m	63 m	64 m	65 m
Età contr.	T. sostit.	T. sostit.	T. sostit.	T. sostit.	T. sostit.	T. sostit.	T. sostit.	T. sostit.	T. sostit.
35	21,80%	22,43%	**64,60%**	23,12%	23,84%	24,61%	25,43%	26,31%	**64,60%**
36	22,19%	22,83%	**66,50%**	23,52%	24,26%	25,04%	25,88%	26,77%	**66,50%**
37	22,57%	23,22%	**68,30%**	23,93%	24,68%	25,48%	26,33%	27,23%	**68,30%**
38	22,96%	23,62%	**70,10%**	24,34%	25,10%	25,91%	26,77%	27,70%	**70,10%**
39	23,34%	24,01%	**72,00%**	24,75%	25,52%	26,35%	27,22%	28,16%	**72,00%**
40	**73,80%**	**73,80%**	**73,80%**	**73,80%**	**73,80%**	**73,80%**	**73,80%**	**73,80%**	**73,80%**

In neretto i tassi di sostituzioni senza penalizzazioni
(1) Pil +1,5%, dinamica retributiva +2%, coefficienti di trasformazione 2005 (legge 335/95).

Nell'innalzare i requisiti di età di pensionamento l'emendamento al disegno di legge delega prevede l'emanazione di decreti legislativi al fine di introdurre regimi speciali per i lavoratori addetti a mansioni usuranti e benefici agevolati per le lavoratrici madri. Nulla si dice rispetto al problema dei lavoratori ultracinquantenni espulsi dal mercato del lavoro.

La modifica dei requisiti di accesso per la pensione di anzianità, rischia infatti, date le prestazioni di protezione sociale esistenti nel nostro paese, di colpire, senza garanzie di tutela, i lavoratori espulsi dal mercato del lavoro in età avanzata.
Se le pensioni di anzianità costituiscono in alcuni casi un indubbio privilegio di chi può scegliere se restare al lavoro o andare in pensione, in altri casi costituiscono l'unico sbocco possibile. In caso di espulsione dal mercato del lavoro dopo i cinquant'anni, nel nostro paese le uniche forme di tutela reddituale sono le pensioni di anzianità, spesso precedute, come forme sostitutive di prepensionamento, da periodi di mobilità o di cassa integrazione abilmente sfruttati dalle aziende per "liberarsi", prima dei limiti di età di pensione, di lavoratori considerati, eccedenti, obsoleti o troppo costosi.

Grafico 4.10 - Pensioni di anzianità. 1.1.2002



Secondo una ricerca effettuata per conto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulle "Scelte lavorative e di pensionamento degli anziani in Italia"[5], il 14% di lavoratori dipendenti andati in pensione di vecchiaia e anzianità nel periodo 1992-1997, proveniva da percorsi di mobilità o disoccupazione. Considerando che questi percorsi caratterizzano generalmente i pensionamenti di anzianità e che questa tipologia di pensioni costituisce poco più del 50% del totale delle pensioni di vecchiaia e di anzianità, si ricava che una percentuale di almeno il 25% delle pensioni di anzianità riguarda lavoratori che provengono da percorsi di mobilità o cassa integrazione, lavoratori cioè espulsi dalle imprese. A questi lavoratori vanno aggiunti quelli comunque "incentivati" a pensionarsi non appena raggiunti i limiti di età.
In molti paesi europei, come documentato nel Rapporto Inpdap 2002 e nella ricerca sopra citata del Ministero del lavoro, esistono misure che consentono di fatto pensionamenti anticipati sotto altre denominazioni, senza apprezzabili riduzioni della pensione. Sono forme alternative e precoci di tutela reddituale, come le pensioni di invalidità con requisiti sensibilmente più bassi rispetto a quelli fissati in Italia e/o gli alti sussidi di disoccupazione prolungati fino al pensionamento di vecchiaia.

(5) CeRP e LABORatorio R. Revelli, (2002).

In Olanda, ad esempio il 25% degli uomini tra i 60 e i 64 anni di età e il 20% tra i 55 e i 59 anni usufruisce di una pensione di invalidità che può raggiungere il 70% della retribuzione precedente.
Tra le politiche adottate in questi anni per favorire l'occupazione giovanile vi è stata quella volta a diminuire il costo del lavoro dei nuovi assunti, attraverso una diminuzione di contribuzione o sgravi fiscali.
Queste politiche, tuttavia, producendo un differenziale di costo tra giovani e anziani spingono le imprese a sostituire lavoratori anziani con giovani: questi ultimi, infatti, non solo costano meno, generalmente, in termini di retribuzione ma, con queste politiche, hanno anche un minore costo contributivo.
Gli effetti di misure di questo tipo vanno, quindi, in controtendenza rispetto alla necessità di innalzare l'età pensionabile. Generalmente le imprese utilizzano tutte le norme disponibili per favorire l'uscita anticipata dei lavoratori; una decontribuzione per i nuovi assunti potrebbe accentuare tale tendenza.
Innalzamento dei requisiti di anzianità non accompagnato da una introduzione di misure di tutela alternative e/o che non faccia distinzione tra chi può liberamente scegliere tra lavoro e pensione e tra chi è espulso dal lavoro da un lato e l'accentuazione del differenziale di costo tra giovani e anziani possono produrre un effetto sociale drammatico a danno dei settori più deboli del mondo del lavoro.

4.6 Armonizzazione delle regole pensionistiche tra i diversi regimi

Una delle caratteristiche del processo di riforma operato in Italia è stato il forte processo di armonizzazione tra i diversi regimi. Con successivi intervento sono state eliminate le pensioni *baby* nel pubblico impiego, sono state uniformate le regole di accesso alle pensioni, le contribuzioni, i rendimenti annui e le basi di calcolo delle pensioni. Sono state inoltre eliminate numerosi norme che favorivano settori particolari. Nel sistema contributivo le regole sono uguali per tutti.
Un limite a questo processo di armonizzazione è derivato, oltre che dal permanere di situazioni di vantaggio per alcune limitate categorie non sempre giustificate da situazioni oggettive, dall'adozione della regola del *pro rata* a tutela dei cosiddetti diritti acquisiti.
Questa regola adottata politicamente per favorire il consenso al processo di riforma, da un lato tutela i lavoratori contribuendo a diluire nel tempo gli effetti delle riforme, dall'altro conserva in vita per un lungo periodo le differenze esistenti tra i diversi regime fino al 1992 e al 1995, periodi per i quali rimangono applicate le regole precedenti.
Le principali differenze rimaste riguardano i lavoratori autonomi, i regimi speciali Inps e i lavoratori del pubblico impiego. Sono differenze diverse e con effetti diversi.

4.6.1 Diversità nella contribuzione

Nel periodo di transizione, per i lavoratori autonomi la cui pensione ricada, almeno in parte nel sistema retributivo, resta l'anomalia di un metodo di calcolo che ignora di fatto la diversità di contribuzione con i lavoratori dipendenti. A fronte, infatti, di un'aliquota del 32,7% dei dipendenti gli autonomi versano attualmente il 17% circa e arriveranno nei prossimi anni al 19%. Nonostante la diversità di contribuzione, il metodo di calcolo è simile, con l'unica differenza, rilevante solo per dinamiche reddituali molto alte, che il periodo utile per il calcolo della pensione è di 15 anni invece dei dieci previsti per i dipendenti.
I tassi di rendimento interni degli autonomi più anziani rientranti nel sistema retributivo sono, pertanto, sensibilmente più elevati rispetto a quelli dei lavoratori dipendenti, specie se si considera che per i periodi antecedenti al 1990 la contribuzione dei lavoratori autonomi era in cifra fissa, corrispondente a percentuali molto basse, 4/5%, per redditi simili al valore medio della retribuzione dipendente.
Nella Relazione finale del 2001 della Commissione per la valutazione degli effetti della legge 335/95 e successivi provvedimenti sono riportati i tassi di rendimento interno per diverse tipologie di lavoratori (tabella 4.14).

Tabella 4.14 - Tassi interni di rendimento reale nel sistema retributivo, misto e contributivo
Anzianità contributiva 35 anni

	Anni di ingresso in assicurazione e anni al pensionamento				
		Retributivo	Misto		Contributivo
Gestione	età	1970-2005	1980-2015	1990-2025	2000-2035
FPLD	58	3,2	2,4	1,8	1,5
	62	2,8	2,2	1,8	1,5
	65	2,5	2,1	1,7	1,5
Artigiani	58	8,2	4,3	2,6	1,8
	62	7,9	4,1	2,6	1,8
	65	7,6	3,9	2,5	1,8
Commercianti	58	8,2	4,2	2,6	1,7
	62	7,09	4	2,5	1,7
	65	7,6	3,9	2,5	1,7

Fonte: Commissione per la valutazione degli effetti della legge 335/95

Inoltre, come riportato nel grafico 4.2, lo scalino tra il tasso di sostituzione delle pensioni calcolate con il retributivo e quelle calcolate con il sistema misto e contributivo è nettamente più alto rispetto a quello che si verifica tra i lavoratori dipendenti.
In tema di contribuzione permane una differenza tra aliquota di computo nel sistema contributivo e aliquota di finanziamento, minima, 0,3%, per quello che concerne il lavoro dipendente, maggiore per gli autonomi. L'aliquota di computo per gli autonomi è del 20%, mentre quella di finanziamento è attualmente del 17% e sarà a regime, 2014, del 19%.
Un intervento di armonizzazione dovrebbe, quanto meno, portare a una eguaglianza tra aliquota di computo e aliquota di finanziamento.
Portando subito artigiani e commercianti a una aliquota del 19% si avrebbero maggiori entrate contributive per circa 1.200 milioni di euro, mentre rendendo uguali da subito per i lavoratori dipendenti e gli autonomi le aliquote di finanziamento e di computo le maggiori entrate contributive salirebbero a circa 3.000 milioni di euro. Altri 1.500 milioni di euro si potrebbero ottenere portando da subito l'aliquota contributiva di finanziamento dei lavoratori coordinati e continuativi al 20% ed estendendo la contribuzione agli associati in partecipazione come previsto dalla proposta di legge delega.
Nel decreto legge presentato assieme alla legge finanziaria il Governo prevede solo, a decorrere dal 2004, l'allineamento dell'aliquota contributiva dei lavoratori coordinati e continuativi non iscritti ad altre forme pensionistiche all'aliquota contributiva dei commercianti. Dal prossimo anno il contributo dei parasubordinati passerà, quindi, dall'attuale 14,5% al 17,3% e raggiungerà il 19% nel 2014. L'incremento di entrate previste al lordo del fisco è di 370 milioni di euro nel 2004.
Sempre nello stesso decreto è anticipata una norma contenuta nel disegno di legge delega previdenziale relativa all'istituzione della gestione previdenziale in favore degli associati in partecipazione. La norma prevede l'obbligo per gli associati in partecipazione all'iscrizione in un'apposita gestione previdenziale istituita presso l'Inps e di versare un contributo pari a quello dei commercianti. Il gettito previsto per il 2004 e di 189 milioni di euro.

4.6.2 I regimi speciali Inps

Alcuni regimi speciali Inps usufruiscono ancora di regole particolari per il calcolo della pensione. In alcuni casi la normativa è legata a particolari condizioni di lavoro, in altri casi deriva da un'applicazione del principio del *pro rata*. Quest'ultima situazione riguarda in particolare tre gestioni speciali Inps soppresse e confluite in questi ultimi anni, con evidenza contabile, nel Fondo pensioni

lavoratori dipendenti: Fondo Elettrici (gennaio 2000), Fondo Telefonici (gennaio 2000) e Fondo Trasporti (gennaio 1996).
Mentre ai lavoratori di questi settori iscritti dopo la confluenza nel Fpld si applicano le regole di questo fondo, per i lavoratori già iscritti per le anzianità pregresse alla soppressione dei fondi speciali si applicano le regole, più favorevoli, previste dai disciolti fondi.

Tabella 4.15 - Fondo pensioni lavoratori dipendenti. Bilancio preventivo 2003

	Entrate	Uscite	Saldo	Saldo % sul totale	Numero pensioni %	Pens. media Fpld = 100
FPLD (1)	75.074,00	77.643,00	-2.569,00	49,75	97,22	100,00
F. speciali	3.041,00	5.636,00	-2.595,00	50,25	2,78	216,86
-F. Trasporti	1.154,00	2.076,00	-922,00	17,85	1,19	190,41
-F. Elettrici	766,00	2.254,00	-1.488,00	28,81	1,00	231,47
-F. Telefonici	1.121,00	1.306,00	-185,00	3,58	0,58	245,70
Totale	78.115,00	83.279,00	-5.164,00	100,00	100,00	

(1) Al netto dei fondi speciali.
Fonte: Bilancio preventivo Inps

Per i lavoratori iscritti nel fondo Ferrovie dello Stato prima del suo passaggio in Inps, aprile 2000, continuano a valere le regole pensionistiche, simili a quelle del pubblico impiego, precedenti alla confluenza in Inps.
Le differenze derivanti dall'applicazione del principio del *pro rata*, in questo caso, mantengono una situazione di vantaggio degli iscritti ai fondi confluiti rispetto agli iscritti al Fpld, vantaggio che stride con la differenza negativa tra entrate contributive e prestazioni specificamente imputabili a questi fondi.
Come risulta dal Bilancio Inps (tabella 4.15), il 50% del disavanzo totale è prodotto dagli ex fondi speciali che, tuttavia, assorbono meno del 3% del totale delle prestazioni e presentano un valore medio della pensione pari al 219% di quello degli iscritti al Fpld.

Tabella 4.16 - Pensioni di vecchiaia nel fondo pensioni lavoratori dipendenti 2002

	Anzianità	%	Prepens.	%	Vecchiaia	%	Totale vecchiaia
FPLD (1)	1.498.361	27,68	387.561	7,16	3.527.002	65,16	5.412.924
F. speciali	118.878	66,91	10.755	6,05	48.033	27,04	177.666
-F. Trasporti	36.002	51,77	10.755	15,47	22.784	32,76	69.541
-F. Elettrici	52.925	80,67			12.680	19,33	65.605
-F. Telefonici	29.951	70,44			12.569	29,56	42.520
Totale	1.617.239	28,93	398.316	7,12	3.575.035	63,95	5.590.590

(1) Al netto dei fondi speciali.
Fonte: Elaborazioni su dati Inps

Va inoltre osservato che in questi fondi il peso delle pensioni di anzianità e dei prepensionamenti sul totale delle pensioni di vecchiaia è molto più alto che nel Fpld. Complessivamente nei tre fondi questa tipologia di pensioni è pari al 75,9% del totale, contro il 34,8% nel Fpld.
La situazione è destinata a peggiorare con il confluire nel Fpld dal gennaio 2003 dell'Inpdai, il fondo dei dirigenti d'azienda. Anche questo fondo presenta un saldo fortemente negativo e, in prospettiva, crescente. Anche in questo caso si è applicato il principio del *pro rata* in precedenza ricordato, con il risultato di scaricare sul Fpld un *deficit* prodotto, almeno in parte, da norme più favorevoli rispetto a

quelle applicate agli altri lavoratori iscritti al fondo.

4.6.3 Il pubblico impiego

Il processo di armonizzazione operato negli anni novanta ha riguardato in primo luogo il pubblico impiego. E' questo uno dei maggiori successi delle riforma italiana che ha ottenuto un risultato che solo oggi, e in misura inferiore, la Francia si avvia a ottenere e che molti altri paesi europei non hanno nemmeno in programma.

Nel sistema contributivo tutta la normativa pensionistica è comune a quella del settore privato, mentre permangono differenze nel sistema retributivo, derivanti, in larga misura, all'applicazione del principio del *pro rata*.

Alcune differenze sono marginali e destinate ad annullarsi in breve tempo. Se ancora nel 2003 nel settore pubblico si può accedere al pensionamento di anzianità con 56 anni di età a fronte dei 57 nel settore privato, dal gennaio 2004 la normativa sull'anzianità sarà eguale in entrambi i settori. Resta un vantaggio di uscita anticipata fino al 2006 per i lavoratori precoci e gli operai, ma questo è comune al settore pubblico e a quello privato che ne risulta, data la tipologia di lavoro, più favorito.

I limiti di età per il pensionamento di vecchiaia sono invece gli stessi.

Differenze permangono sul calcolo della pensione sia nella quota B, ossia per i periodi successivi al 1992, sia, e soprattutto, nella quota A relativa ai periodi fino al 1992.

La quota B si calcola su di una base retributiva pensionabile resa uguale nei due settori dalla legge 335/95. Diverso è invece il periodo di calcolo, pari alla media degli ultimi 10 anni nel settore privato e, attualmente, alla media degli ultimi 6,6 per il pubblico impiego. La differenza, destinata peraltro a scomparire progressivamente nel 2008 è dovuta al fatto che il settore pubblico partiva da un calcolo basato sull'ultima retribuzione, anziché sulla media degli ultimi cinque anni, e pertanto il percorso di avvicinamento ai dieci anni è più lento.

Maggiori le differenze esistenti nel calcolo della quota A. Esse riguardano il periodo di riferimento, la retribuzione pensionabile e le aliquote di rendimento.

Il periodo di riferimento sono gli ultimi 5 anni nel settore privato, l'ultima retribuzione nel settore pubblico. Questa differenza va, peraltro, considerata assieme a quella relativa alla retribuzione pensionabile. Mentre infatti nel settore privato tutta la retribuzione è utile al calcolo della pensione, nel settore pubblico questo non accade. Nel calcolo della quota A di pensione sono escluse infatti le voci accessorie della retribuzione. Al minor periodo di riferimento si affianca, quindi, un minor importo di retribuzione pensionabile.

A queste si aggiungono poi altre differenze. Per una parte dei dipendenti pubblici, a compensazione dell'esclusione delle voci accessorie, vi è, ai soli fini pensionistici, un incremento del 18% dello stipendio base (dipendenti Stato), mentre per altri (dipendenti Enti locali e Sanità) vi è un rendimento complessivo sensibilmente maggiore a quello dei lavoratori privati determinato da una diversa aliquota di rendimento annuo esistente fino al 1994.

Il risultato finale in termini di pensione, dipende, pertanto, da numerose variabili e può mutare a seconda del variare di queste.

Nella tabella 4.17 sono riportati gli importi di pensione fatta 100 la retribuzione finale e assumendo diverse ipotesi di composizione della retribuzione in particolare per quello che concerne le voci accessorie. Gli esempi riportati in tabella si riferiscono a lavoratori che andranno in pensione nel 2004 con 35 o 40 anni di anzianità contributiva. In questo caso la quota A della pensione è calcolata rispettivamente sui primi 23 e 28 anni di contribuzione, la quota B su 12 anni, ossia il periodo compreso tra il 1992 e il 2004.

Nella prima parte della tabella sono indicati i valori della base pensionabile delle quote A e B. Salvo nel caso dello statale con un accessorio non pensionabile del 7%, la retribuzione pensionabile nel settore pubblico è inferiore a quella del settore privato, nonostante questa sia stata calcolata sulla media degli ultimi 5 anni (l'ipotesi di crescita retributiva è dell'1,5% reale annuo).

Tabella 4.17 - Basi pensionabili, aliquote di rendimento e importi di pensione nel settore pubblico e nel settore privato per lavoratori nel sistema retributivo con pensionamento nel 2004

	Retrib. totale	Stip. base (A)	18% (B)	I.i.s. (1) (C)	Accessorio (D)	Base pensionabile quota A		Base pensionabile quota B(2)	
Stato A	100	52	9	23	25	A+B+C	84	A+B+D	97,7
Stato B	100	57	10	28	15	A+B+C	95	A+B+D	97,7
Stato C	100	65	12	28	7	A+B+C	105	A+B+C	102,3
Enti locali A	100	58		28	20	A+B	86	A+B+D	97,7
Enti locali B	100	55		30	15	A+B	85	A+B+D	97,7
Privato	100						97 (3)		97,7

	Rendimento Quota A 23 anni	Rendimento Quota A 28 anni	Quota A di pensione 23 anni	Quota A di pensione 28 anni	Rendimento Quota B 12 anni	Rendimento Quota B 12 anni	Quota B di pensione 12 anni	Quota B di pensione 12 anni	Pensione 35 anni	Pensione 40 anni
Stato A	49,4	58,4	41,7	49,3	21,6	21,6	21,1	21,1	62,8	70,4
Stato B	49,4	58,4	47,1	55,6	21,6	21,6	21,1	21,1	68,2	76,7
Stato C	49,4	58,4	51,7	61,1	21,6	21,6	22,1	22,1	73,8	83,2
Enti locali A	50,7	62,2	43,6	53,5	24,3	25,3	23,7	24,7	67,3	78,2
Enti locali B	50,7	62,2	43,1	52,9	24,3	25,3	23,7	24,7	66,8	77,6
Privato	46,0	56	44,6	54,3	24,0	24,0	23,4	23,4	68,1	77,8

(1) Indennità integrativa speciale nel settore pubblico.
(2) Media degli ultimi 10 anni con dinamica retributiva reale dell'1,5% annuo.
(3) Media degli ultimi 5 anni con dinamica retributiva reale dell'1,5% annuo.

La retribuzione pensionabile della quota B è invece uguale in tutti gli esempi considerati in quanto c'è un riferimento comune a tutta la retribuzione e agli ultimi 10 anni. L'unico caso in cui la retribuzione pensionabile è superiore, in particolare è superiore anche all'ultima retribuzione, è quello dello statale con un accessorio del 7%, per il quale l'incremento del 18% della retribuzione base resta superiore alle voci accessorie (la legge 335/95 estendendo la retribuzione pensionabile anche nello Stato a tutta la retribuzione, non elimina l'incremento del 18% dello stipendio base, ma considera solo l'accessorio eccedente il 18%; se l'accessorio è inferiore, tutto il 18% è pensionabile e la retribuzione pensionabile è superiore a quella percepita. Dal 1995 anche l'incremento del 18% è soggetto a contribuzione (legge 724/94).
Una situazione simile nello Stato riguarda i dipendenti della scuola per i quali le voci accessorie sono limitate anche se in crescita negli ultimi anni (si tratta di circa 950.000 persone).
La retribuzione pensionabile nella quota A nel settore pubblico è generalmente inferiore, a parità di retribuzione totale, a quella del settore privato, nonostante sia calcolata sull'ultima retribuzione in luogo della media degli ultimi cinque anni. La differenza negativa è sempre molto alta negli Enti locali e nella Sanità, mentre nello Stato è alta nei casi in cui la retribuzione accessoria è particolarmente elevata. Un'eccezione, non piccola, è rappresentata dalla scuola, settore nel quale il salario accessorio è stato tradizionalmente basso.
La retribuzione pensionabile per la quota B è invece uguale, salvo, anche in questo caso, nella scuola.
Le aliquote di rendimento applicate alle diverse quote non sono tuttavia uguali, come riportato nella seconda parte della tabella. La diversità dipende dai diversi valori annui delle aliquote di rendimento esistenti fino al 1994, ma di fatto anche negli anni successivi, nello Stato, negli Enti locali e nel settore privato.
Il risultato finale è che, considerando un valore delle voci accessorie pari al 15%, a parità di retribuzione totale il tasso di sostituzione nel settore pubblico e nel settore privato non sono dissimili. Le varie differenza, nel periodo di calcolo, nella base pensionabile e nelle aliquote di rendimento si compensano.

Nel caso in cui nello Stato l'accessorio sia inferiore al 10% l'ammontare della pensione, a parità di retribuzione totale, è più alto rispetto al privato e ad altre situazioni nel pubblico, mentre nel caso in cui nello Stato la retribuzione accessoria sia superiore al 15% la pensione sarà inferiore a quella del settore privato, sempre a parità di retribuzione totale.
La casistica sulle differenze non si limita, peraltro, a quelle prima considerate. Due altri elementi entrano in gioco nel calcolo della pensione.
1) L'aliquota di rendimento del 2% valida in tutti i settori dal 1995 si applica integralmente sulla base pensionabile fino a 36.960 euro (2003). Dopo tale limite l'aliquota scende progressivamente fino allo 0,9. Nel settore privato questa riduzione dell'aliquota si applica sia alla quota A che alla quota B. Nel settore pubblico questa riduzione si applica solo alla quota B dato che in questo settore, a differenza del privato, questa riduzione non operava prima del processo di riforma. Per i soli alti importi retributivi il settore pubblico gode, quindi, di un vantaggio derivante, anche in questo caso, dall'applicazione del principio del *pro rata*.
2) Un secondo elemento è dato dalla dinamica retributiva nella parte finale della carriera retributiva.

Negli esempi considerati in tabella la dinamica considerata è stata dell'1,5% reale all'anno. In questo caso fatta 100 la retribuzione finale, nel settore privato in quota A la retribuzione pensionabile diventa pari a 97. Se assumiamo una dinamica maggiore o un aumento forte di retribuzione nell'ultimo anno le differenze sono molto più alte.
Con una dinamica del 3% negli ultimi, fatta 100 la retribuzione finale, la retribuzione pensionabile derivante dalla media degli ultimi 5 anni è pari a 94,3. Se assumiamo una dinamica dell'1% all'anno e un incremento ulteriore del 10% nell'ultimo anno di lavoro, la retribuzione pensionabile del dipendente privato sarebbe pari a 91 contro i 100 del dipendente pubblico (quota A). Con un incremento del 20% nell'ultimo anno la retribuzione pensionabile del dipendente privato sarebbe

Tabella 4.18 - Pubblico impiego. Risparmi di spesa cumulati
(euro correnti)

Quota B media degli ultimi 10 anni dal 2004 (1)

	Dinamica retributiva reale	
	2%	1,50%
2004	5.200.000	2.800.000
2005	8.930.000	4.820.000
2006	12.300.000	6.610.000
2007	15.700.000	8.100.000

Quota B media degli ultimi 10 anni dal 2004 e quota A media degli ultimi 5 anni dal 2004

	Dinamica retributiva reale	
	2%	1,50%
2004	19.800	28.000
2005	38.700	54.700
2006	59.000	83.300
2007	81.000	113.600
2008	105.000	147.100
2009	130.500	181.500
2010	157.000	217.500

(1) Inflazione 1,5%, retribuzione finale 25.300 euro con accessorio pari al 15% nello Stato e negli Enti locali e 7% nella scuola.

pari a 85 contro 100 del dipendente pubblico.
In definitiva l'attuale sistema di calcolo non favorisce genericamente i dipendenti pubblici rispetto a quelli del settore privato, ma alcune specifiche categorie identificabili, soprattutto, in quei soggetti che hanno dinamiche particolarmente elevate nell'ultimo periodo della carriera e che, spesso, godono anche della mancanza di abbattimento delle aliquote di rendimento nella quota A.
Un operazione di armonizzazione è quindi complessa, dovendo agire su più elementi, pena il rischio di ottenere effetti opposti a quelli voluti. Un calcolo della quota A con la normativa Inps, ultimi cinque anni, ma con l'intera retribuzione pensionabile, ad esempio, aumenterebbe le pensioni medie nel settore pubblico, per l'inclusione delle voce accessorie. I risparmi ottenibili nei casi di carriera molto dinamica, sebbene elevati individualmente, sarebbero modesti complessivamente data la ridotta platea a cui si applicherebbero.
Nella tabella 4.18 sono riportati i risparmi ottenibili estendendo il calcolo della quota A alla media degli ultimi cinque anni, fermi gli elementi retributivi pensionabili e le aliquote di rendimento, e della quota B alla media degli ultimi 10 dal 2004, assumendo alcune ipotesi di retribuzione accessoria e di dinamica retributiva media. Si tratta, peraltro, di un'ipotesi che andrebbe contro il principio del *pro rata* sempre adottato.

Box 3 - Le indennità di fine servizio nel settore del pubblico impiego

Una prestazione del pubblico impiego che mantiene la sua diversità con il settore privato è l'indennità di fine servizio. Nel settore pubblico, infatti, il Trattamento di fine rapporto si applica solo ai dipendenti assunti a partire dal primo gennaio 2001, mentre a coloro che a quella data erano già in servizio continuano a essere applicate le indennità di fine servizio preesistenti, Indennità di buonuscita nello Stato, Indennità premio di fine servizio negli Enti locali e nella Sanità, Indennità di anzianità nel parastato. Per i lavoratori in servizio è previsto il passaggio al Tfr in caso di iscrizione ai fondi pensione, peraltro non ancora istituiti.
Nella tabella 4.19 sono riportate le principali caratteristiche delle diverse prestazioni. Le principali differenze, riguardano il metodo di calcolo, la presenza o meno di contribuzione, l'imponibile fiscale.

Tabella 4.19 - Prestazioni di fine lavoro

Prestazione	Calcolo	Contribuzione lavoratore	Contribuzione datore di lavoro.	Abbattimento dell'importo lordo	Deduzioni per il calcolo dell'imponibile	Anticipo della prestazione
Indennità di buonuscita Stato	1/12 dell'80% dell'ultima retribuzione, escluse le voci accessorie, per gli anni utili	2,5% della base utile	7,1% della base utile	26,04%	309,87 euro per anno utile	No
Indennità premio di fine servizio Enti locali e Sanità	1/15 dell'80% della retribuzione degli ultimi 12 mesi di servizio, escluse le voci accessorie, per gli anni utili	2,5% della base utile	3,6% della base utile	40,98%	309,87 euro per anno utile	No
Indennità di anzianità Parastato	1/12 del 100% dell'ultima retribuzione, escluse le voci accessorie, + 70% I.i.s per gli anni utili				309,87 euro per anno utile	No
TFR Settore privato Nuovi assunti nel pubblico impiego (2001)	Somma degli accantonamenti annui, pari al 6,91% della retribuzione annua utile, rivalutata annualmente a un tasso costituito da un coefficiente fisso pari a 1,5 + 75% dell'indice Istat dei prezzi al consumo				309,87 euro per anno utile fino al 2000; per i periodi successivi sono sottratte le rivalutazioni	Si per i privati, No per i dip. pubblici

Il calcolo è fondamentalmente diverso tra settore privato e settore pubblico. Il Tfr è la somma di accantonamenti annui, 6,91% della retribuzione al netto del contributo di solidarietà all'Inps, fatti dall'azienda e rivalutati annualmente in base al 75% del tasso di inflazione aumentato di 1,5 punti. Le prestazioni di fine servizio sono calcolate in base a un valore ricavato dalla retribuzione dell'ultimo anno moltiplicata per gli anni di servizio utili, compresi i periodi riscattati.
Mentre nel calcolo del Tfr la retribuzione è totalmente utile, nel caso delle indennità di fine servizio sono escluse le voci accessorie, e le altre voci sono utili in misura inferiore al 100% come si può rilevare dalla tabella, in cui si evidenziano, inoltre, anche le diversità esistenti all'interno del settore pubblico.
Una seconda differenza riguarda l'esistenza nel settore pubblico, con l'eccezione del parastato, di una contribuzione a carico del lavoratore, assente nel settore privato. Questa contribuzione che il lavoratore pubblico paga per l'intera carriera lavorativa e per i periodi riscattati, trova una compensazione fiscale. In seguito a una sentenza della Corte Costituzionale, infatti, il valore delle indennità di fine servizio non è interamente imponibile, ma gode di un abbattimento proporzionato al rapporto tra aliquota contributiva del lavoratori e aliquota contributiva totale. Nello Stato l'abbattimento è pari al 26,04%, negli Enti locali al 40,98%.
Per i periodi di Tfr successivi all'anno 2000 il calcolo dell'imposta è, infine, diverso in seguito alle modifiche introdotte dal decreto legislativo 47/2000.
Anche nel caso di queste prestazioni, un raffronto tra l'ammontare del Tfr e quello delle indennità di fine servizio dipende, pertanto, da una serie di variabili usate. Inflazioni diverse influenzano il valore del Tfr dato il metodo di rivalutazione dell'accantonato. Valori diversi di accessorio modificano l'importo finale delle indennità nel settore pubblico data l'esclusione dal calcolo di queste voci. Fondamentale, poi, per il risultato finale è la dinamica retributiva assunta, in particolar modo nell'ultimo anno.

Tabella 4.20 - Trattamento di fine rapporto e Indennità di fine servizio: valori lordi e netti delle prestazioni a parità di retribuzione finale e di dinamica retributiva (1)

Tfr = 100

	Importi lordi				Importi netti			
Inflazione	2,00%	2,00%	2,0%	2,0%	2,00%	2,00%	2,0%	2,0%
Incrementi retrib. reali	1,00%	1,50%	2,0%	2,5%	1,00%	1,50%	2,0%	2,5%
40 anni								
Tfr	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Buonuscita(2)	83,1	91,3	100,0	106,6	89,1	96,6	104,7	113,4
Buonuscita(3)	90,9	99,9	109,4	119,4	96,9	105,0	113,8	123,2
Premio di fine servizio(2)	66,5	73,0	80,0	85,3	74,6	80,9	87,6	94,9
Premio di anzianità(4)	80,7	88,7	97,2	106,1	81,4	88,2	95,6	103,5
35 anni								
Tfr	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Buonuscita(2)	83,0	90,2	97,7	103,3	89,1	95,6	102,5	109,9
Buonuscita(3)	90,8	98,7	106,8	115,4	96,8	103,9	111,4	119,5
Premio di fine servizio(2)	66,4	72,1	78,1	82,6	74,6	80,0	85,8	92,0
Premio di anzianità(4)	80,7	87,6	94,9	102,5	81,3	87,3	93,5	100,3

(1) Retribuzione finale considerata 23.500 euro.
(2) Accessorio 15%.
(3) Accessorio 7%.
(4) Accessorio 25%.

Supponendo dinamiche retributive reali regolari e tenendo conto di un accessorio non utile per le prestazioni nel settore pubblico del 15%, il Trattamento di fine rapporto risulta, al lordo delle ritenute fiscali, superiore o uguale alle prestazioni di fine servizio se ipotizziamo dinamiche

retributive reali nell'intera carriera lavorativa non superiori al 2%. Solo con dinamiche reali del 2,5% o superiori, la buonuscita eroga una prestazione lorda superiore, mentre l'indennità premio di fine servizio è sempre sensibilmente inferiore. Più elevati sono gli importi della buonuscita nel caso di un ammontare delle voci accessorie pari al 7%.
Nel parastato, indennità di anzianità, si è considerato un accessorio del 25% più corrispondente alla realtà del settore. Anche questa prestazione, a parità di dinamica retributiva e di retribuzione finale, risulta di norma inferiore al Tfr, salvo dinamiche retributive superiori al 2%.
Un elemento importante nella determinazione del risultato è il tasso di inflazione. Il divario tra il Tfr e le prestazioni del settore pubblico si ridurrebbe nel caso di ipotesi inflazionistiche più elevate e viceversa.
La situazione muta in termini di prestazione netta in quanto i dipendenti dello Stato e degli Enti locali, come detto, godono di un abbattimento ai fini dell'imponibile. Il recupero è sensibile, ma elimina solo in parte la differenza negativa. Per le indennità di premio di fine servizio, in particolare, anche gli importi netti sono sempre inferiori a quelli del Tfr.
Il diverso metodo di calcolo non giustifica, pertanto, interventi volti a diminuire le prestazioni del settore pubblico: in caso di carriere retributive regolari danno luogo, infatti, a prestazioni spesso inferiori, a quelle del settore privato.
Diverso, anche in questo caso, è la situazione di coloro che nell'ultimo anno, o nell'ultimo mese nello Stato, usufruiscono di sensibili incrementi retributivi. Maggiori sono questi aumenti finali, maggiore è il vantaggio del dipendente pubblico rispetto a quello privato determinato proprio dal sistema di calcolo. Un aumento retributivo percepito nell'ultimo anno, o nell'ultimo mese, è infatti moltiplicato ai fini della prestazione per il numero di anni di servizio, mentre nel settore privato porterebbe esclusivamente a un incremento dell'accantonamento in quel limitato periodo. E' evidente il vantaggio che in questo caso il lavoratore pubblico riceve.
Si tratta, tuttavia, di situazioni estremamente limitate nel numero. Una modifica del calcolo che portasse il periodo di riferimento agli ultimi 5 anni, colpirebbe certamente queste situazioni, ma anche, sia pure in modo limitato, la maggior parte dei lavoratori pubblici che, come visto, non usufruiscono di prestazioni superiori a quelle del privato.
L'armonizzazione dovrebbe, semmai, riguardare le regole delle indennità di fine servizio del settore pubblico uniformandole nei vari comparti e, se si volesse armonizzare con il settore privato, adottare il Tfr anche per tutto il pubblico impiego, sia pure sotto forma del *pro rata*, ipotesi peraltro già prevista per i dipendenti pubblici che dovessero aderire ai fondi pensione.

4.7 Adeguatezza delle pensioni

Adeguatezza delle pensioni è uno dei principi assunti dall'Unione Europea in materia pensionistica: sulla base di questo principi gli stati membri dovranno prevenire l'esclusione sociale, consentire il mantenimento di un tenore di vita adeguato ai pensionati e promuovere la solidarietà.

4.7.1 La tutela della terza età

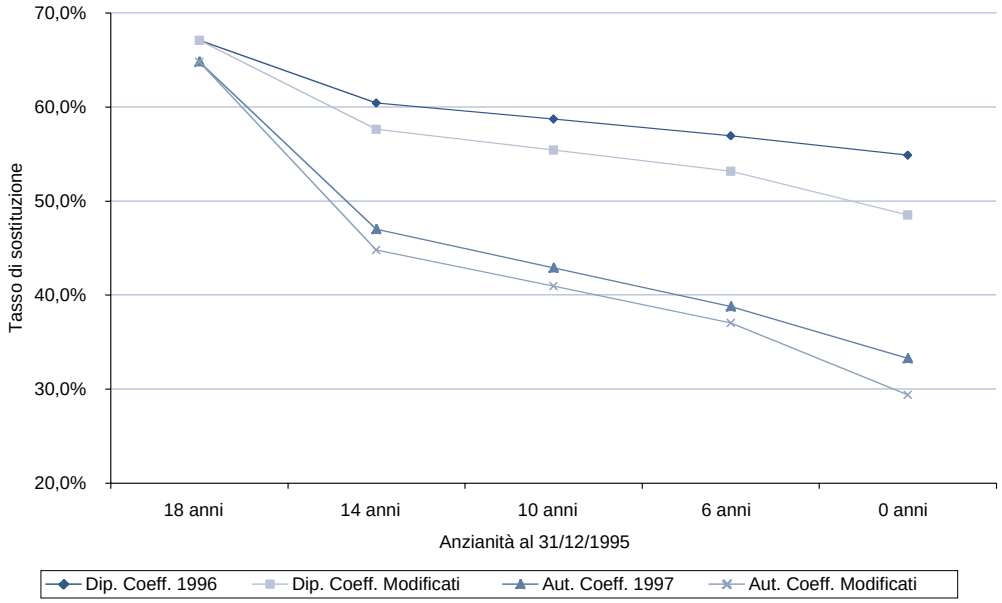
L'obiettivo 1 dell'adeguatezza è la prevenzione dell'esclusione sociale, eliminando il rischio di povertà tra gli anziani e garantendo pensioni minime.
Nel sistema di protezione sociale italiano sono previsti alcuni istituti di natura monetaria (pensioni sociali, integrazioni al minimo di pensione, assegni al nucleo familiare, indennità di accompagnamento per non autosufficienti) rivolti a finalità di protezione sociale degli anziani più disagiati. L'assegno al nucleo familiare, in realtà, pur effettivamente percepito da circa 800.000 famiglie anziane, è un sostegno improprio in quanto la sua finalità sarebbe quella di integrare il reddito delle famiglie con figli. E' per questo motivo che l'importo dell'assegno per le famiglie senza figli, e senza disabili, è stato da alcuni anni congelato.
Un ulteriore elemento di tutela degli anziani è stato il provvedimento con cui il Governo ha portato a

516,46 euro mensili le pensioni inferiori a tale importo, con limiti di età e di reddito, mediante l'aumento delle maggiorazioni sociali dei trattamenti pensionistici.
Tuttavia, l'adeguamento al costo della vita di queste prestazioni non avviene con riferimento all'intero ammontare erogato ma solo in misura pari all'incremento dell'importo del trattamento minimo.
Deve, inoltre, essere affrontato il problema del rapporto tra maggiorazioni sociali, integrazione al minimo e pensione a calcolo. Se la differenza tra il valore di quest'ultima con un livello/periodo di contribuzione basso, risultasse poco superiore alle precedenti, ci sarebbe un forte disincentivo a versare i contributi da parte dei lavoratori marginali.
Dalle indagini sulla povertà, non appare un legame diretto tra la condizione anziana e la povertà, situazione, invece, che caratterizza maggiormente le famiglie numerose e/o quelle con la persona di riferimento disoccupata.
Tuttavia, il rischio povertà tra gli anziani è particolarmente alto nel Mezzogiorno e nei casi di non autosufficienza e deve essere affrontato con nuovi e specifici istituti di protezione sociali a tutela dalla povertà, assenti nel nostro paese, e con l'istituzione di un fondo per gli anziani non autosufficienti partendo dalle risorse attualmente usate per l'indennità di accompagnamento.

4.7.2 Livelli adeguati di pensione

Il secondo obiettivo è quello di garantire ai lavoratori livelli adeguati di pensione, sia pubblici che privati, in grado di mantenere, in limiti ragionevoli, il loro livello di vita anche in pensione.
Le pensioni erogate dal sistema retributivo garantiscono questo obiettivo. Il processo di riforma pensionistico ha infatti diminuito solo marginalmente i tassi di sostituzione di queste pensioni. Dove la riduzione è stata più ampia questo è avvenuto nel caso di pensioni calcolate con regole particolarmente favorevoli; anche in questi casi il tasso di sostituzione pur diminuito resta a livelli elevati. Diversa sarebbe la situazione con la progressiva applicazione del sistema contributivo.
Si deve, inoltre, ricordare che la legge 335/95 prevede una revisione periodica dei coefficienti di trasformazione del capitale in rendita, la prima sarà effettuata nel 2005, per tener conto della dinamica della speranza di vita al momento del pensionamento. Questo porterebbe a una ulteriore diminuzione dei tassi di sostituzione.
L'incidenza delle modifiche dei coefficienti di trasformazione nella diminuzione dei tassi di sostituzione è

Grafico 4.11 - Tassi di sostituzione con 35 anni di contribuzione con variazione dei coefficienti di trasformazione



alta. A regime la diminuzione sarà di circa il 12%, sia per i dipendenti che per gli autonomi, rispetto al valore che i tassi di sostituzione avrebbero avuto senza la modifica dei coefficienti.
Le soluzioni che il Rapporto sulle strategie nazionali indica per affrontare questo problema sono l'innalzamento dell'età pensionabile e lo sviluppo della previdenza integrativa. Con l'emendamento presentato al disegno di legge delega previdenziale il Governo adotta la prima soluzione (un rafforzamento della previdenza integrativa era già prevista nel testo base della delega).
Nel primo caso agirebbe il meccanismo proprio del sistema contributivo di aumentare la pensione, non solo, per la maggiore quantità di contributi versati, ma anche per il valore più alto dei coefficienti di

Tabella 4.21 - Tassi di sostituzione lordi di un lavoratore con 60 anni di età e 35 di contribuzione

Previdenza obbligatoria e integrativa

Data di pensionamento	Tipo di previdenza	Anni di contribuzione	Dip. privati	Dip. pubblici	Autonomi
2000	Prev. pubblica	35	67,3	68,6	64,4
	Prev. integrativa	0	0	0	0
	Totale		**67,3**	**68,6**	**64,4**
2010	Prev. pubblica	35	67,1	68,1	64,7
	Prev. integrativa	10	4,7	4,7	4,7
	Totale		**71,8**	**72,8**	**69,4**
2020	Prev. pubblica	35	56,0	58,9	41,2
	Prev. integrativa	20	9,4	9,4	9,4
	Totale		**65,4**	**68,3**	**50,6**
2030	Prev. pubblica	35	49,6	49,6	30,7
	Prev. integrativa	30	14,5	14,5	14,5
	Totale		**64,1**	**64,1**	**45,2**
2040	Prev. pubblica	35	48,5	48,5	29,4
	Prev. integrativa	35	16,7	16,7	16,7
	Totale		**65,2**	**65,2**	**46,1**
2050	Prev. pubblica	35	48,1	48,1	29,2
	Prev. integrativa	35	16,7	16,7	16,7
	Totale		**64,8**	**64,8**	**45,9**

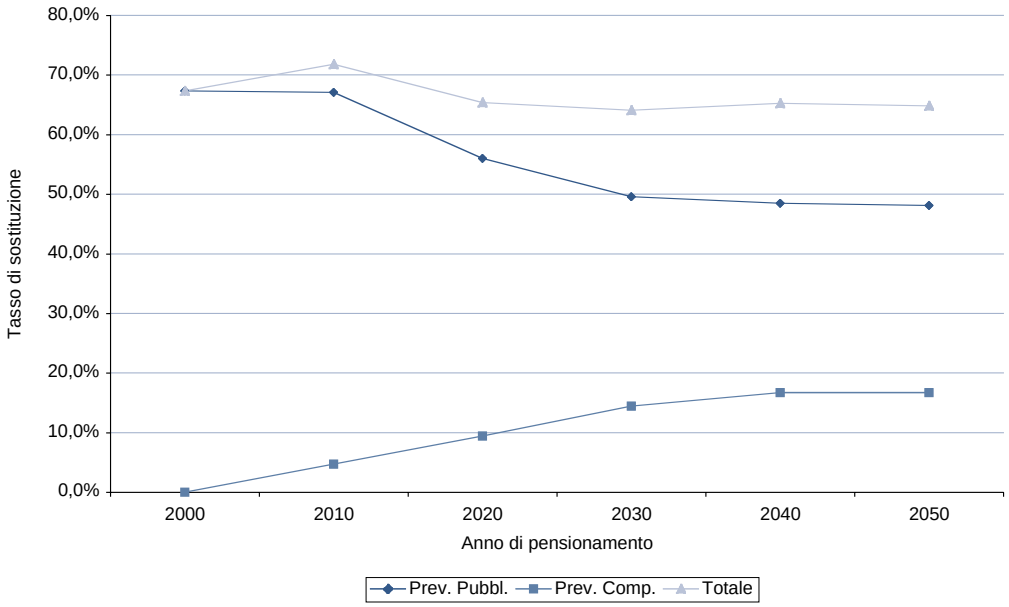
Note:

(1) I tassi di sostituzione non differiscono per maschi e femmine (per la previdenza integrativa, questo è dovuto all'ipotesi di reversibilità).
(2) I tassi di sostituzione lordi al momento del pensionamento sono indipendenti dal livello del reddito individuale.
(3) Soggetto: si considera un individuo che vada in pensione a 60 anni con 35 anni di contribuzione. Per i dipendenti pubblici si fa riferimento alla categoria dei dipendenti dei Ministeri, con una retribuzione accessoria pari al 15% della retribuzione complessiva.
(4) Ipotesi macroeconomiche: si sono ipotizzati tassi di crescita annui del reddito reale individuale del 2%, del Pil reale dell'1,5%, della produttività del lavoro dell'1,75% e un tasso di inflazione nullo.
(5) Previdenza obbligatoria: i coefficienti di trasformazione sono endogeni, coerenti con le previsioni di aumento della longevità nello scenario demografico Eurostat centrale. Il pensionamento è ipotizzato avvenga a gennaio di ogni anno.
(6) Previdenza privata: viene ipotizzata un'aliquota di contribuzione pari al 9,25% della retribuzione, equivalente, per i dipendenti, alla devoluzione dell'intero Tfr (6,91%) e di contributi aggiuntivi pari al 2,34%, ugualmente suddivisi fra datore di lavoro e lavoratore viene considerato un tasso di rendimento reale dei fondi pensione al netto delle spese amministrative e gestionali del 2,5%; viene assunta una conversione in rendita del 100% del capitale maturato con reversibilità del trattamento. L'ingresso nel fondo avviene al 1° gennaio 2000 tranne per i casi di pensionamento nel 2040 e 2050, nei quali avviene il XXXV anno precedente.

Fonti: Per la previdenza obbligatoria: Dipartimento della Rgs (dipendenti privati e autonomi) e INPDAP (dipendenti pubblici). Per la previdenza integrativa: Covip

anzianità. Un tasso di sostituzione pari al 48,5% con un pensionamento a 60 anni e 35 anni di contribuzione, salirebbe al 64% a 65 anni e 40 di contribuzione (resta naturalmente la differenza rispetto al tasso di sostituzione attuale pari, con quarant'anni di contribuzione, al 76,9%).
Il sistema contributivo con il calcolo attuariale della pensione favorisce questo tipo di soluzione: il pensionamento a età più alte è infatti incentivato con un maggior valore dei coefficienti di trasformazione.
E' da notare, peraltro, che il sistema vigente può non essere del tutto equo dal punto di vista attuariale; per esserlo si dovrebbe assumere un valore comune a tutti di lavoratori sia per l'età di inizio lavoro sia per la speranza di vita.
Una persona che entra nel mondo del lavoro a 19 anni per usufruire del più alto dei coefficienti di trasformazione, 65 anni, deve lavorare per 46 anni. Per chi, invece, entra nel mondo del lavoro a 25 anni, il periodo lavorativo necessario per raggiungere lo stesso risultato è di 40 anni.
Se poi si considera che, proprio a causa della diversa lunghezza della vita lavorativa, gli stessi due soggetti possono avere speranze di vita a 65 anni diverse, più bassa quella del primo, alla necessità di lavorare un periodo più lungo per raggiungere lo stesso coefficiente si aggiunge un minor periodo di godimento della pensione. La situazione ipotizzata non è priva di concretezza. I lavoratori con minor qualificazione professionale entrano nel mercato del lavoro a una età inferiore anche di 10 anni rispetto ai lavoratori con più professionalità.
Tenendo conto anche della diversità di reddito, è verosimile che si verifichi una diversità nella speranza di vita media attesa a favore dei fruitori di redditi più elevati. In questa situazione il sistema di calcolo attuariale introdotto con il sistema contributivo risulta equo solo all'interno di singole categorie, ma non tra lavoratori appartenenti a diverse tipologie. Purtroppo mancano nel nostro paese studi specifici sulla speranza di vita per categorie professionali.
Per garantire l'adeguatezza della copertura pensionistica, alla previdenza complementare spetterebbe il compito di integrare il tasso di sostituzione offerto dal sistema pensionistico pubblico.
Nel Rapporto è pubblicata una tabella che riporta i tassi di sostituzione pubblici e privati per diverse figure di lavoratori che si pensionano nei prossimi decenni.
I dati mostrano che il tasso di sostituzione complessivo per i lavoratori dipendenti diminuisce solo marginalmente. L'uso del Tfr ai fini della previdenza complementare consentirebbe, quindi ai lavoratori

Grafico 4.12 - Tassi di sostituzione. Lavoratore dipendente con 35 anni di contribuzione



indietro torna all'indice avanti

dipendenti di mantenere pressoché inalterati i tassi di sostituzione complessivi[6].
Tuttavia, il mantenimento di un analogo tasso di sostituzione complessiva non significa che la situazione dei lavoratori dipendenti non muti. Per ottenere quel risultato i lavoratori dovranno, infatti, rinunciare al Tfr.

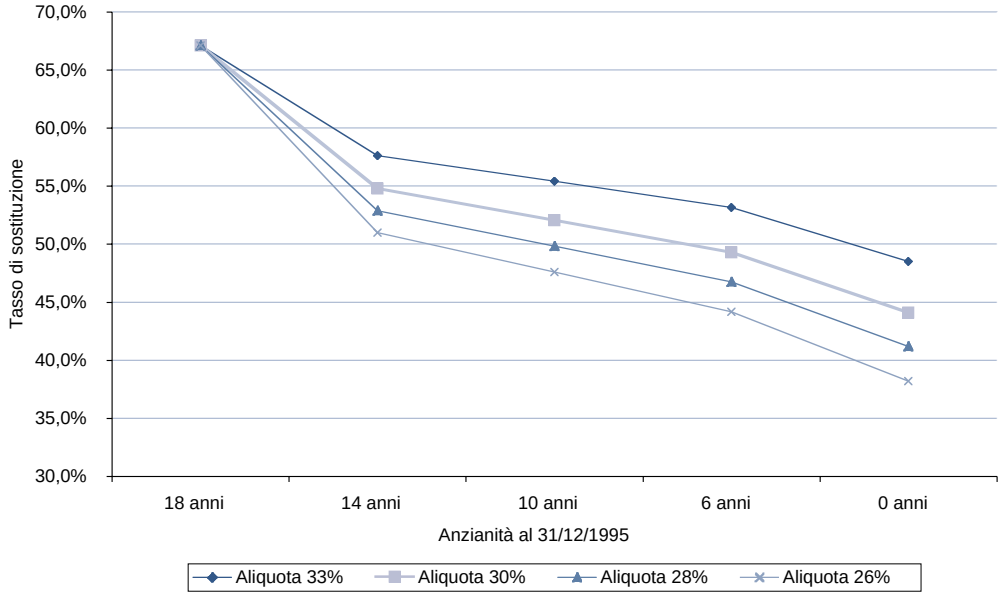
Tabella 4.22 - Tassi di sostituzione lordi e ammontare del Tfr di un lavoratore privato con 60 anni di età e 35 di contribuzione (1)

	Prev. pubblica	Prev. integrativa	Totale	Tfr (euro)	Rendita da Tfr (2)
2000	67,3	0,00	67,30	51.900	11,62
2010	67,1	4,69	71,79	36.100	7,75
2020	56,0	9,40	65,40	21.200	4,52
2030	49,6	14,46	64,06	6.900	1,40
2040	48,5	16,73	65,23	0	
2050	48,1	16,73	64,83	0	

(1) Retribuzione finale 23.240 euro annui con crescita annua reale del 2%.
(2) Tasso di sostituzione ottenuto applicando al capitale i coefficienti di trasformazione aggiornati della legge 335/95.

Nella tabella 4.22 accanto ai valori dei tassi di sostituzione sono riportati i valori del Trattamento di fine rapporto percepiti, o non percepiti, dai lavoratori. Il mantenimento di un adeguato tasso di sostituzione è frutto di una progressiva rinuncia al Tfr.
I livelli dei tassi di sostituzione indicati per i lavoratori dipendenti presuppongono un livello dell'aliquota contributiva di computo pari all'attuale 33%. Una sua modifica comporterebbe una diminuzione dei tassi di sostituzione della previdenza pubblica.
Nel disegno di legge delega previdenziale l'ipotesi di riduzione dell'aliquota contributiva di finanziamento per i nuovi assunti non comporta una riduzione dell'aliquota di computo. Nel medio-

Grafico 4.13 - Tassi di sostituzione con diverse aliquote di computo. Lavoratori dipendenti con 35 anni di contribuzione



(6) Lo spostamento del limite di pensionamento a 65 anni di età o a 40 di contribuzione sposta naturalmente in alto i tassi di sostituzione.

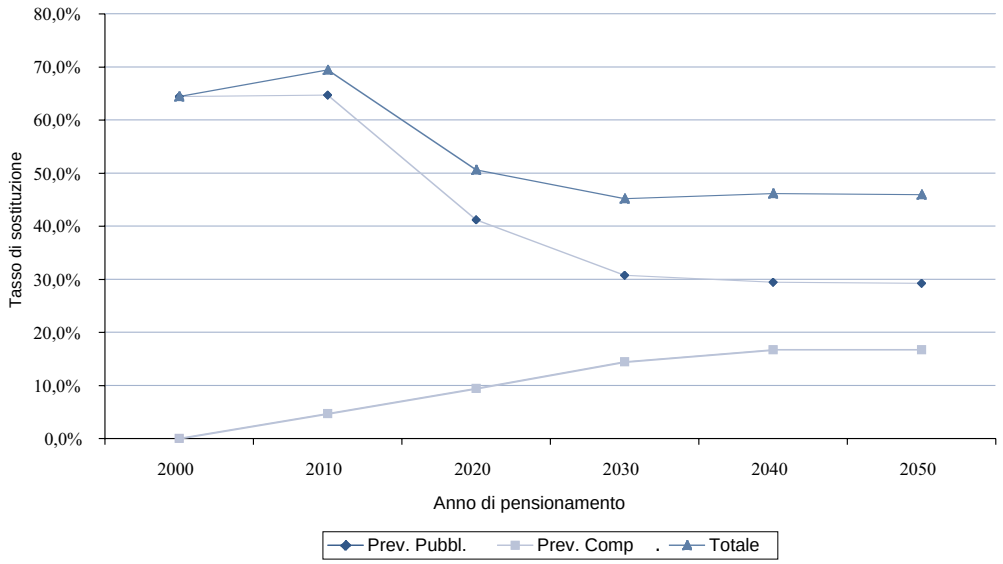
indietro torna all'indice avanti

lungo periodo questa situazione non appare sostenibile dal punto di vista della finanza pubblica e, comunque, metterebbe in discussione il principio base del sistema contributivo che si base su di una stretta relazione tra contributi e prestazione. Se la diminuzione dell'aliquota di finanziamento si riflettesse sull'aliquota di computo il risultato sarebbe quello di diminuire i tassi di sostituzione complessivi rendendo insufficiente la copertura complessiva anche con la previdenza complementare.
Un esito simile si avrebbe anche con il cosiddetto *opting-out*: al lavoratore verrebbe data la possibilità di scegliere se mantenere inalterata la sua contribuzione al sistema pubblico o trasferire parte di essa alla previdenza complementare, senza trasferire il Tfr. Il tasso di sostituzione della pensione pubblica diminuirebbe e solo rendimenti medi di lungo periodo particolarmente elevati di previdenza complementare sarebbero in grado di offrire tassi di sostituzione complessivi simili a quelli attuali.
La figura-tipo considerata nelle simulazioni precedenti rappresenta, tuttavia, solo una parte del mondo del lavoro. Nel mercato del lavoro attuale e, probabilmente, in misura maggiore nel futuro, sono sempre più presenti lavoratori caratterizzati da una flessibilità che può assumere diversi aspetti, lavoro iniziale senza contribuzione pensionistica, passaggio da una tipologia a un'altra di contratto di lavoro con differenti aliquote contributive, periodi intermittenti di disoccupazione non sempre coperta da contribuzione, accomunati da una bassa copertura previdenziale.
I tassi di sostituzione della previdenza pubblica per questi lavoratori saranno sensibilmente più bassi di quelli precedentemente indicati e avranno limitate possibilità di compensare questa situazione con la previdenza complementare.

4.7.3 I tassi di sostituzione dei lavoratori autonomi e dei lavoratori atipici

Per i lavoratori autonomi la previdenza complementare non consentirà di ritornare ai livelli attuali del tasso di sostituzione.
Per questi lavoratori pesa, infatti, il limitato valore della loro contribuzione nel sistema contributivo. A regime il loro tasso di sostituzione complessivo sarà pari al 45,9% a fronte del 64% attuale (cfr. nota 5). Analoga sarà la situazione dei lavoratori cosiddetti aticipi.
La situazione rappresentata nel grafico 4.14 è, peraltro, ottimistica. Essa presuppone, infatti, un periodo contributivo continuo e regolare e sufficienti risorse per finanziare la previdenza complementare. In

Grafico 4.14 - Tassi di sostituzione: lavoratore autonomo e atipico con 35 anni di contribuzione (20% di aliquota di computo nell'intero periodo)



mancanza di questi due elementi i tassi di sostituzione saranno sensibilmente più bassi.
Lavoratori autonomi e atipici non costituiscono categorie indifferenziate al loro interno, ma sono entrambe caratterizzate da profonde differenze di reddito.
Lavoratori con redditi medio-alti non hanno particolari difficoltà a sostenere il peso di una contribuzione aggiuntiva anche in periodi di minor lavoro. Soggetti con redditi bassi, presenti sia tra gli autonomi che tra gli atipici, non hanno questa possibilità. A una pensione pubblica probabilmente più bassa per un minore periodo contributivo, difficilmente si aggiungerà in questi casi una pensione complementare.

Box 4 - Tassi di sostituzione lordi e netti

I tassi di sostituzione che comunemente vengono usati sono ricavati dal rapporto tra la pensione lorda e l'ultima retribuzione o reddito lordo. Un indicatore più preciso del livello di reddito che si acquisisce con la prima pensione è dato dal rapporto tra i valori netti della pensione e della retribuzione o del reddito.
Questa considerazione è maggiormente evidente nel caso dei lavoratori dipendenti. Sono i valori netti di retribuzione e di pensione, infatti, a determinare il livello della effettiva tutela pensionistica rispetto all'ultimo periodo lavorativo.
Analogo raffronto può essere fatto per il lavoratore autonomo, anche se in questo caso il raffronto tra pensione netta e reddito netto è mediato da una dichiarazione fiscale.
Il calcolo dei tassi di sostituzione netti non presenta particolari problemi se operato in un anno dato. Più complesso è invece calcolare la modifica dei tassi di sostituzione netti nel tempo. Con la crescita dei redditi e delle retribuzioni non si possono ragionevolmente applicare per periodi troppo lunghi gli stessi parametri di tassazione, quali gli scaglioni di reddito e le aliquote di tassazione.
Si possono indicizzare questi parametri o si può ipotizzare una data retribuzione/reddito finale costante applicando a essi i tassi di sostituzione lordi calcolati separatamente.
In questo ultimo modo si isolano gli effetti prodotti dai mutamenti nel calcolo delle pensioni da quelli fiscali prodotti da una crescita delle retribuzioni nel tempo.
Nella tabella sono riportati i valori lordi e netti dei tassi di sostituzione per lavoratori dipendenti e autonomi che si pensionano nel 2002 o nel 2050. La retribuzione/reddito finale considerata è pari a 23.300 euro e il sistema fiscale applicato è quello del 2002.
I tassi di sostituzione lordi con 35 anni di contribuzione sono, per l'anno 2002, quelli derivanti dal sistema retributivo, mentre per il 2050 sono considerati quelli indicati nel Rapporto sulle strategie nazionali come somma di previdenza pubblica e previdenza complementare.
Il tasso di sostituzione lordo diminuisce di circa 2,3 punti per il lavoratore dipendente, con compensazione tra previdenza pubblica e previdenza complementare.

Tabella 4.23 - Tassi di sostituzione al netto dell'effetto fiscale e contributivo (1). 35 anni di contribuzione

	Reddito lordo	Contributi pensionistici	Contributi prev. compl.	Imposta netta	Reddito netto	Pensione lorda	Imposta netta	Pensione netta	T.sostitizione lordo	T.sostitizione netto	Differenza
						Lavoratore dipendente					
2000	100	8,89	0,0	19,1	72,0	67,1	11,5	55,6	67,1	77,2	10,1
2050 (2)	100	8,89	1,17	18,6	71,3	64,8	11,3	53,5	64,8	75,0	10,2
						Lavoratore autonomo					
2000	100	17,0	0,0	18,6	64,4	64,8	10,7	54,1	64,8	84,0	19,2
2050 (3)	100	19,0	9,25	14,9	56,9	45,9	6,2	39,7	45,9	69,8	23,9

(1) Reddito finale pari a 23.300 euro con dinamica reddituale reale del 2% annuo; dinamica reale del Pil 1,5%.
(2) La contribuzione ai fondi integrativi pesa sul lavoratore solo per il contributo direttamente a suo carico. La pensione nel 2050 è somma di previdenza pubblica e complementare.
(3) La contribuzione ai fondi integrativi pesa tutta sul lavoratore; si è assunta una contribuzione pari al Tfr e ai contributi del datore di lavoro e del lav. dipendente. La contribuzione per la previdenza pubblica nel 2050 è pari al 19%. La pensione nel 2050 è somma di previdenza pubblica e complementare.

Nel caso dei lavoratori autonomi il tasso di sostituzione lordo scende dall'attuale 64,8% al 45,9%: la compensazione prodotta dalla previdenza complementare non è infatti in grado di compensare la riduzione di quella pubblica data l'aliquota di computo del 20%.
Sensibilmente diverso è il raffronto tra i tassi di sostituzione netti, soprattutto per i lavoratori autonomi.
Le pensioni, infatti, sono soggette al solo prelievo fiscale, mentre i redditi da lavoro subiscono anche il prelievo contributivo. Considerando la sola previdenza pubblica questo prelievo incide per l'8,89 % sulla retribuzione, al lordo degli effetti fiscali, e per il 17% sul reddito degli autonomi. Il tasso di sostituzione netto attuale è pertanto pari al 77,2% per i dipendenti e all'84% per gli autonomi.
Nel 2050 il tasso di sostituzione netto dei lavoratori dipendenti diminuisce pressoché nella stessa misura di quello lordo: la differenza tra i due resta pari a poco più di 10 punti. L'unica modifica dal punto di vista fiscale e contributivo è data infatti dalla presenza di un contributo a carico del lavoratore per la previdenza complementare di importo pari a quello considerato nel Rapporto per calcolare i rendimenti della previdenza integrativa (il contributo del Tfr non ha effetti fiscali o contributivi sulla retribuzione).
Diversa è la situazione per i lavoratori autonomi se si assume che questi contribuiscano alla previdenza complementare con il 9,25% (pari alla somma del Tfr e dei contributi a carico dell'impresa e del lavoratore). In questo caso sul reddito degli autonomi attivi grava una contribuzione complessiva del 28,25%, considerando anche che l'aliquota contributiva pubblica è passata al 19%, mentre i redditi da pensione non subiscono questo peso. Mentre il tasso di sostituzione lordo scende dal 64,8% al 45,9%, quello netto passa dall'84% al 69,8%, aumentando la differenza positiva rispetto al tasso lordo da 19 a 24 punti.

4.8 Modernizzazione dei sistemi pensionistici

L'obiettivo 9 all'interno del principio di modernizzazione dei sistemi pensionistici pone in evidenza la necessità che questi sistemi siano compatibili con le esigenze di flessibilità e sicurezza del mercato del lavoro e che le forme d'impiego atipiche non penalizzino in alcun modo i diritti alla pensione.
L'introduzione del sistema contributivo e l'integrazione prevista con la previdenza complementare sembrano rispondere a questo obiettivo. Nei due sistemi, infatti, tutte le gestioni pensionistiche avranno le stesse regole con un legame diretto tra contributi versati e prestazioni pensionistiche.
Il passaggio da una gestione pensionistica a un'altra, conseguente a un mutamento di lavoro, non dovrebbe incontrare le attuali difficoltà.
Se questo aspetto, in prospettiva, appare risolto, non altrettanto lo è quello relativo a una adeguata copertura previdenziale.
Il Rapporto sulle strategie nazionali mette in evidenza come sia "tuttora inadeguata la copertura previdenziale di alcune forme di flessibilità del lavoro, in particolare, del *part time* (nel senso che la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in uno a tempo parziale non è conveniente dal punto di vista del trattamento pensionistico)" e come nel sistema contributivo non siano "confermati gli interventi di carattere solidaristico (quali soprattutto l'integrazione al minimo) vigenti nel sistema retributivo".
A questo possiamo aggiungere quanto indicato nel paragrafo precedente sui bassi tassi di sostituzione prevedibili per una parte almeno dei lavoratori autonomi e di quelli atipici.
I due sistemi pensionistici costruiti con il processo di riforma rispondono entrambi a una medesima logica: uno stretto legame tra contributi versati e prestazione pensionistica attraverso una indicizzazione dei contributi simile anche se effettuata con indici diversi.
Una minor durata o un minore importo di contribuzione nella previdenza pubblica ha, con molta probabilità, un analogo effetto su quella privata. Il risultato è che in entrambe le forme pensionistiche le prestazioni ne risentono negativamente.
Previdenza pubblica e complementare non agiscono in controtendenza bilanciando gli effetti negativi

dell'una o dell'altro. Per un lavoratore con reddito continuo e adeguato il sistema assicura complessivamente un importo adeguato di pensione, per lavoratori che non hanno queste caratteristiche il risultato è diverso e negativo.
Manca una base minima assicurata, situazione aggravata dalla mancata estensione dell'integrazione al minimo al sistema contributivo.
I sistemi pensionistici di tipo contributivo, o comunque legati all'intera vita lavorativa, assicurano prestazioni adeguate a fronte di carriere lavorative adeguate. Se il mondo del lavoro cambia richiedendo a una parte dei lavoratori flessibilità, periodi di non lavoro, minor contribuzione, i sistemi pensionistici attuali non sembrano più in grado di assicurare pensioni adeguate per tutte le tipologie di lavoro.

4.9 Le pensioni e la loro indicizzazione

L'eliminazione della doppia indicizzazione delle pensioni ha prodotto risparmi significativi ai fini della sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico. Il Rapporto sulle strategie nazionali sottolinea come la minore indicizzazione abbia consentito l'anticipazione temporale della diminuzione del rapporto tra pensioni unitarie e Pil per addetto rispetto a quanto previsto dalla diminuzione dei tassi di sostituzione operata con le riforme. Se, infatti, la diminuzione dei tassi di sostituzione non riguarda le pensioni in essere e quelle calcolate con il sistema retributivo, la minore indicizzazione riduce nel tempo l'importo relativo di queste pensioni rispetto alla crescita del Pil per addetto o della retribuzione media.
Per le pensioni calcolate con il sistema misto e, soprattutto per quelle calcolate con il sistema contributivo, oltre alla minore indicizzazione opererà anche la progressiva riduzione dei tassi di sostituzione accentuata dalla modifica in basso dei coefficienti di trasformazione.
Nel Rapporto all'Unione si afferma che "potrebbe insorgere il rischio, per i soggetti che sopravvivano più a lungo, di ricevere trattamenti progressivamente decurtati in termini relativi, con problemi di adeguatezza del sistema e conseguenti necessità di interventi integrativi."
Va osservato che non si tratta solo di un problema di impoverimento relativo, ma, nei casi di pensioni già basse al momento del pensionamento, di un impoverimento assoluto.

Tabella 4.24 - Rapporto tra pensione e retribuzione media

(crescita retributiva media reale 2%; inflazione 1%)

Anni dopo la pensione	Retribuzione o reddito	Valore della pensione indicizzata ai prezzi				Rapporto pensione/retribuzione media			
1	100,0	80,0	60,0	50,0	40,0	80,0%	60,0%	50,0%	40,0%
2	103,0	80,8	60,6	50,5	40,4	78,4%	58,8%	49,0%	39,2%
3	106,1	81,6	61,2	51,0	40,8	76,9%	57,7%	48,1%	38,4%
4	109,3	82,4	61,8	51,5	41,2	75,4%	56,5%	47,1%	37,7%
5	112,6	83,2	62,4	52,0	41,6	73,9%	55,4%	46,2%	37,0%
10	130,7	87,5	65,6	54,7	43,7	66,9%	50,2%	41,8%	33,5%
15	151,7	92,0	69,0	57,5	46,0	60,6%	45,5%	37,9%	30,3%
20	176,0	96,6	72,5	60,4	48,3	54,9%	41,2%	34,3%	27,5%
25	204,2	101,6	76,2	63,5	50,8	49,7%	37,3%	31,1%	24,9%

La tutela di molti anziani rispetto alla povertà è assicurata oggi da un sufficiente livello delle pensioni, ma il rischio è che nel futuro questo accada di meno.
Nel Rapporto sulle strategie nazionali si afferma che "una volta che fosse a regime il sistema di computo contributivo, il motivo della mancata indicizzazione reale delle pensioni in essere verrebbe meno". L'affermazione è, peraltro, attenuata non solo, in quanto vista in "termini prospettici", ma soprattutto perché correlata "all'erogazione di un trattamento iniziale più ridotto almeno come opzione da parte dell'interessato".
La prima affermazione trova giustificazione nel maggiore tasso di sostituzione esistente nel sistema retributivo che rende meno necessario il ritorno immediato a una maggiore indicizzazione. La seconda

affermazione, pur corretta dal punto di vista attuariale, appare contraddittoria rispetto alle considerazioni sull'adeguatezza delle pensioni: se i tassi di sostituzione sono ritenuti inadeguati la soluzione non è certo quella di diminuirli ulteriormente al momento del pensionamento salvo indicizzare successivamente in misura superiore le pensioni.
Fermi restando i vincoli finanziari si tratta di studiare forme di maggiore indicizzazione relative a determinati importi di pensione e/o a determinate età dei pensionati o di pensionamento.

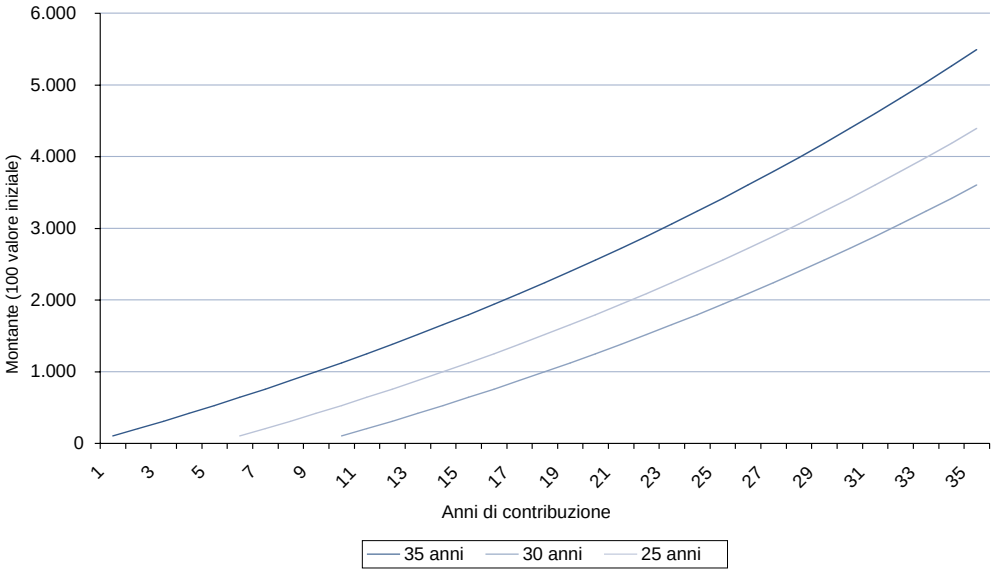
4.10 Lo sviluppo della previdenza complementare

Lo sviluppo di un sistema di previdenza complementare ha un ruolo fondamentale nei programmi governativi per garantire un livello adeguato delle pensioni; l'obiettivo è quello di rafforzare questa forma di previdenza attraverso un uso "obbligatorio" del Tfr come principale fonte di finanziamento.
Tra le motivazioni dello sviluppo della previdenza complementare vi è quella di creare un sistema bilanciato, nel quale i rischi propri dei diversi sistemi previdenziali si compensino reciprocamente; inoltre, la crescita d'un pilastro previdenziale a capitalizzazione sarebbe di stimolo allo sviluppo dei mercati finanziari e alla mobilità dei capitali.
In realtà alcune caratteristiche comuni ai due sistemi pensionistici pubblico e privato, come lo stretto collegamento tra la storia retributiva (e i corrispondenti contributi) e l'entità della pensione, non consentono loro di bilanciare i rischi di una copertura pensionistica insufficiente derivante da retribuzioni esigue e/o saltuarie.
Importante, invece, è lo stimolo che i fondi pensione potrebbero esercitare, nel tempo, sui mercati finanziari. Il problema, tuttavia, è dato dalle possibilità di impiego delle ingenti risorse finanziarie disponibili nei fondi con la loro acquisizione immediata dell'intero flusso annuale del Tfr pari a circa 13.000 milioni di euro.
E' ragionevole pensare che una parte considerevole degli impieghi dei fondi sarebbe diretto sui mercati finanziari internazionali, cosa non necessariamente negativa dal punto di vista dei rendimenti, ma che determinerebbe una sottrazione di disponibilità finanziarie per le imprese italiane che, specialmente per quelle di piccole dimensioni, sarebbe difficilmente compensabile dal ricorso al credito internazionale.
Già oggi, solo il 3,6% degli investimenti dei fondi pensione negoziali è rivolto verso titoli azionari italiani.
Nei confronti delle imprese il problema da risolvere è come compensare il venir meno dell'autofinanziamento costituito dal Tfr.
Se fosse solo un problema di maggiori oneri causati dalla necessità di ricorrere ai mercati finanziari per sostituire queste risorse, per la loro compensazione sarebbe sufficiente un sussidio alle imprese corrispondente al differenziale tra il tasso d'interesse di mercato che le imprese dovrebbero sostenere per sostituire la mancata disponibilità del Tfr e il tasso vigente di rivalutazione di quest'ultimo. Rapportato al costo del lavoro il contributo alle imprese dovrebbe essere compreso tra lo 0,2 lo 0,6% in ragione delle dimensioni di impresa.
Non è, pertanto, necessaria una diminuzione di 3/5 punti percentuali degli oneri contributivi a carico delle imprese per annullare il costo della perdita del Tfr. Il punto critico da risolvere è l'effettiva possibilità per le imprese, in particolare per quelle di piccole dimensioni, di accedere al credito e ai mercati finanziari.
Una via suggerita per bilanciare il calo delle entrate previdenziali derivante dalla decontribuzione è una revisione delle aliquote contributive che elimini per i lavoratori atipici e per i lavoratori autonomi l'attuale differenza tra l'aliquota di finanziamento e l'aliquota di computo. L'estensione della tutela previdenziale anche agli associati in partecipazione e ai redditi occasionali di lavoro, prevista nel disegno di legge delega, produrrebbe un ulteriore incremento di entrate.
Una decontribuzione per i lavoratori dipendenti, ferma restando l'aliquota di computo, non sarebbe, tuttavia, coerente con la logica attuariale del sistema contributivo e in controtendenza rispetto al percorso di equiparazione tra le aliquote di calcolo e di finanziamento avviate negli altri settori. D'altra parte una diminuzione dell'aliquota di computo corrispondente alla decontribuzione avrebbe

come effetto una sensibile riduzione dei tassi di sostituzione, come visto in precedenza.
Gli obiettivi da conciliare tra loro sono dunque numerosi: l'adeguatezza delle pensioni, il legame attuariale tra contributi e prestazioni, la diminuzione del carico contributivo sulle imprese, la stabilità delle entrate contributive complessive, la diminuzione del divario contributivo tra diverse tipologie di lavoro. Si tratta, tuttavia, di obiettivi che, presentando significativi elementi di incompatibilità, implicano valutazioni di priorità e di scelta.
L'obbligatorietà di conferimento del Tfr ai fondi pensione non utilizza in merito tutte le possibilità offerte dalla normativa vigente e pone alcuni problemi rispetto agli accordi contrattuali stipulati.
Il decreto legislativo 124/93 prevede che i lavoratori senza posizione previdenziale prima dell'aprile 1993, in caso di adesione ai fondi pensione, versino tutto il Tfr ai fondi, mentre per i lavoratori "anziani" la quota di Tfr da versare è demandata ai contratti collettivi. Quest'ultima quota è progressivamente aumentata nel tempo.
La normativa vigente già prevede, quindi, che in un lasso di tempo più o meno lungo tutto il Tfr sia versato ai fondi pensione. Volendo incrementare per legge il finanziamento dei fondi sembrerebbe più lineare, e semplice, rendere obbligatoria l'adesione ai fondi: per i giovani l'impiego del Tfr sarebbe integrale, per gli anziani si limiterebbe alla quota decisa contrattualmente. Questa soluzione consentirebbe di diluire nel tempo l'afflusso di Tfr ai fondi pensione.
Dal punto di vista dei lavoratori il conferimento del Tfr accentua i problemi di garanzia posti dalla previdenza complementare. Il Tfr è, infatti, una prestazione con rendimento garantito da parte dell'impresa e, in ultima istanza, da un apposito fondo dell'Inps.
Il Tfr versato ai fondi pensione ha per garanzia unicamente una sana e prudente gestione delle risorse da parte del fondo, i cui risultati sono comunque dipendenti dagli andamenti dei mercati finanziari.
L'adesione volontaria a un sistema pensionistico a capitalizzazione dovrebbe comportare la consapevolezza dei rischi di mercato, rendendo accettabile anche l'eventuale assenza di garanzie sui rendimenti. L'obbligatorietà dell'adesione fa venire meno queste implicazioni.
Di fronte ai bassi tassi di sostituzione del sistema pubblico riformato il ruolo della previdenza integrativa non può che crescere.
Ma la sua eventuale obbligatorietà rende giustificate e necessarie forme di garanzia che diminuiscano il rischio individuale a carico dei lavoratori.
A regime, secondo le stime del Rapporto sulle strategie nazionali, la previdenza integrativa dovrebbe pesare per circa il 26% sull'importo totale di pensione; essa, dunque, sarà decisiva per assicurare un reddito adeguato. Cosicché sarebbe socialmente ed economicamente pericoloso se i suoi rendimenti fossero privi di adeguate forme di garanzia.
Il peso che assumerà la previdenza complementare pone, altresì, la necessità di estendere a essa anche alcune forme di garanzia previste per la previdenza pubblica. Situazioni di premorienza e invalidità degli iscritti sono oggi prive di tutela, così come lo sono situazioni di disoccupazione e/o malattia che provochino la perdita di retribuzione.
La formula del silenzio-assenso, ipotizzata in sostituzione dell'obbligo secco, per l'adesione ai fondi appare motivata dalla volontà di lasciare la decisione finale sull'adesione ai fondi pensione al lavoratore. Nelle medie e grandi imprese sarà certamente così, non è altrettanto sicuro che lo sia anche nelle imprese di minori dimensioni.
In queste ultime, infatti, il datore di lavoro ha la possibilità di "convincere" il lavoratore a non aderire: anche una forte campagna promozionale non potrà impedire forme di pressione sul lavoratore per evitare l'erogazione del Tfr.
Significativi elementi quantitativi e qualitativi dello sviluppo della previdenza complementare nel nostro paese emergono dai dati sulle adesioni ai fondi pensione fornite dalla Relazione della Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip).
L'adesione dei giovani è limitata, mentre, non considerando le polizze assicurative di tipo previdenziale, gli iscritti alle diverse forme di previdenza complementare superano di poco i due milioni.
In molte categorie del settore privato i fondi stentano a raccogliere adesioni e per i dipendenti

pubblici i fondi integrativi non sono ancora partiti.
Il mancato decollo in questi settori della previdenza complementare non consente di compensare la riduzione delle coperture offerte dal sistema obbligatorio. Per le persone che hanno iniziato a lavorare dopo il 1995, e per coloro che nel 1995 avevano pochi anni di contribuzione, la pensione complementare è necessaria per sopperire alla sensibile riduzione del tasso di sostituzione prodotto dalle riforme degli anni novanta.
Per questi lavoratori ogni anno di contribuzione perduto comporta una riduzione del montante finale, che si tramuta a sua volta in una diminuzione del tasso di sostituzione.

Grafico 4.15 - Montante accumulato nella previdenza complementare con diversi periodi di contribuzione (rendimenti reali netti annui 2,5%)



Un ritardo di cinque anni, ipotizzando rendimenti reali netti del 2,5% annui, produce un minor tasso di sostituzione pari a circa 2,5 punti, mentre un ritardo di dieci anni fa salire il taglio a quasi 5 punti.
In pratica tutti i lavoratori inseriti nel sistema contributivo e in quello misto che hanno oggi otto anni di contribuzione nel nuovo sistema avrebbero perso, ipotizzando il tasso di rendimento indicato, circa 4 punti di copertura pensionistica.
La misura della perdita reale è più complessa. La previdenza complementare implica l'impiego di risorse aggiuntive da parte del lavoratore e del datore di lavoro e comporta il venir meno della prestazione derivante dal Tfr. I suoi rendimenti finanziari dipendono inoltre dall'andamento dei mercati, mentre la rivalutazione del Tfr è stabilita per legge e a bassi tassi di inflazione è sempre positiva.
Considerando che l'effettiva gestione finanziaria è iniziata per i primi fondi solo nel 1998/99 e che negli ultimi tre anni il rendimento del Tfr è stato superiore a quello dei fondi pensione (vedi paragrafi successivi), si può affermare che una perdita effettiva non c'è stata.

4.10.1 Il sistema fiscale e la previdenza complementare

Tra le cause del limitato sviluppo dei fondi pensione, soprattutto tra i giovani e i lavoratori più deboli e/o atipici, vi è la mancanza di risorse. Il sistema fiscale non aiuta a risolvere questa situazione, ma favorisce chi ha risorse sufficienti per aderire.
L'attuale normativa, dopo le modifiche apportate con il decreto legislativo 47/2000, prevede una deducibilità dei contributi nei limiti del 12% del reddito e fino al limite massimo di 5.164,57 euro.

Per i lavoratori dipendenti, ai due precedenti, si aggiunge un terzo limite pari al doppio del Tfr versato ai fondi pensione. Si deve, inoltre, ricordare che ai fini dei limiti indicati debbono essere considerati sia i contributi a carico del lavoratore che quelli a carico dell'impresa, escludendo il Tfr.
Il limite di 5.164,57 euro di fatto agisce solo per i redditi superiori a 43.000 euro, mentre per i redditi inferiori è il limite del 12% che costituisce lo sbarramento.
I redditi inferiori a 43.000 euro non possono usufruire totalmente della deducibilità di 5.164,57 euro in quanto questo valore è superiore a quello derivante dal vincolo percentuale.
Per i lavoratori dipendenti, il limite di deducibilità del 12% può, a sua volta, essere di fatto non raggiungibile se non tutto il Tfr è versato al fondo pensione. Infatti, se l'ammontare del Tfr versato è tale che il suo valore doppio costituisce una quota inferiore al 12% del reddito, sarà questo a rappresentare il limite di deducibilità. Considerando che deve essere conteggiato anche il contributo del datore di lavoro in quanto reddito, deducibile, per il lavoratore, i limiti di deducibilità sono più rigidi di quelli che appaiono a prima vista.

Tabella 4.25 - Limiti di contribuzione per gli incentivi fiscali. Lavoratore dipendente

Reddito annuale	Limite 12%	Limite del doppio del Tfr		Contributo massimo deducibile per il lavoratore		Risparmio fiscale in % del reddito	
		Tfr 6,91	Tfr 3,5	Tfr 6,91	Tfr 3,5	Tfr 6,91	Tfr 3,5
10.000	1.200	1.382	700	600	350	0,80	0,60
12.000	1.440	1.658	840	720	420	1,02	0,60
14.000	1.680	1.935	980	840	490	1,02	0,60
20.000	2.400	2.764	1.400	1.200	700	1,02	0,60
25.000	3.000	3.455	1.750	1.500	875	1,10	0,68
30.000	3.600	4.146	2.100	1.800	1.050	1,28	0,74
35.000	4.200	4.837	2.450	2.100	1.225	2,39	1,40
40.000	4.800	5.528	2.800	2.400	1.400	2,39	1,40
43.000	5.160	5.943	3.010	2.580	1.505	2,39	1,40
45.000	5.400	6.219	3.150	2.700	1.575	2,39	1,40
50.000	6.000	6.910	3.500	3.000	1.750	2,39	1,40
60.000	7.200	8.292	4.200	3.600	2.100	2,39	1,40
70.000	8.400	9.674	4.900	4.200	2.450	2,39	1,40
80.000	9.600	10.000	5.600	4.800	2.800	2,75	1,61
90.000	10.000	10.000	6.300	5.000	3.150	2,55	1,61
100.000	10.000	10.000	7.000	5.000	3.500	2,30	1,61

Nella tabella 4.25 sono riportati questi valori per diversi importi di reddito. Le ultime due colonne indicano, rispettivamente con tutto o metà circa del Tfr versato ai fondi pensione, la diminuzione d'imposta goduta dal lavoratore in percentuale sul reddito.
La percentuale di riduzione cresce, come ovvio, con il crescere dell'aliquota marginale, mentre sotto i 35.000 euro di reddito agisce negativamente il meccanismo della *no tax area* limitando ulteriormente il vantaggio fiscale.
La deducibilità costituisce indubbiamente un incentivo per l'adesione ai fondi, ma dovrebbe semmai essere più alta per i redditi bassi e non viceversa. L'attuale forma di incentivazione favorisce i redditi più alti i cui fruitori, tuttavia, avrebbero probabilmente meno bisogno di questo vantaggio potendo, date le loro maggiori possibilità di risparmio, contribuire anche con minori incentivi.
Gli incentivi sono invece inferiori e meno efficaci per i fruitori di redditi bassi che, per le loro minori capacità di risparmio, ne avrebbero più bisogno e incappano in problemi di incapienza.
Se si vuole perseguire una maggiore diffusione della previdenza complementare deve essere cambiata la forma di incentivazione, soprattutto verso i redditi più bassi.

Il disegno di legge delega, nell'ambito delle iniziative volte a favorire lo sviluppo della previdenza complementare, prevede una revisione della disciplina fiscale del settore, ovvero l'ampliamento della deducibilità fiscale della contribuzione ai fondi e la revisione della tassazione dei rendimenti delle attività finanziarie delle forme pensionistiche.
In particolare è prevista una "ridefinizione" della disciplina fiscale introdotta dal decreto legislativo 47/2000 "in modo da ampliare la deducibilità fiscale della contribuzione ai fondi pensione tramite la fissazione di limiti in valore assoluto ovvero in valore percentuale del reddito imponibile".
Il testo della delega non è più esplicito, ma non sembra affrontare almeno alcuni dei problemi prima evidenziati. La media dei contributi attualmente versati ai fondi pensione è largamente inferiore al limite quantitativo, il cui incremento, quindi, non avrebbe un particolare effetto incentivante. Inoltre, la norma non fa riferimento al nodo dell'incentivazione per i bassi redditi.
La seconda modifica prevista è quella relativa alla tassazione dei rendimenti. Un'analoga previsione di modifica è, del resto, prevista anche nella legge delega in materia fiscale varata dal Parlamento nel mese di marzo (legge n. 80/2003). Il testo della legge 80 si limita a prevedere un regime fiscale più favorevole per il risparmio affidato ai fondi pensione, ma la Relazione di accompagnamento indica la volontà di passare dall'attuale sistema di tassazione Ett (esenzione dei contributi e tassazione dei rendimenti e della prestazione) al modello Eet (esenzione dei contributi e dei rendimenti e tassazione della prestazione), rendendo più favorevole il trattamento dei rendimenti in ragione della finalità pensionistica.
Con il sistema Eet la tassazione dei redditi finanziari prodotti nella fase di accumulazione delle forme pensionistiche complementari si sposterebbe al momento dell'effettiva percezione dei rendimenti. Il nuovo sistema, inoltre, allineerebbe l'Italia alla maggioranza degli altri stati membri dell'Unione Europea.

4.10.2 La previdenza integrativa nel settore pubblico

I lavoratori dipendenti del settore privato hanno oggi la possibilità di aderire in quasi tutti i settori a fondi collettivi di previdenza complementare utilizzando quote più o meno elevate di Tfr e usufruendo del contributo del datore di lavoro.
Pei i lavoratori del pubblico impiego non c'è ancora la possibilità di aderire alla previdenza complementare per la mancata costituzione dei fondi pensione.
Tutto questo crea una situazione di disparità per i dipendenti pubblici il cui sistema pensionistico obbligatorio è stato armonizzato con quello del settore privato, subendo la progressiva riduzione nel tempo del tasso di sostituzione.
La previdenza complementare è stata costruita prendendo a modello il settore dipendente privato, attribuendo un ruolo fondamentale per il suo finanziamento al trattamento di fine rapporto. Fin dall'inizio quest'impostazione ha trovato difficoltà di applicazione nel settore pubblico, data la mancanza del Tfr e la difficoltà, comunque, per il bilancio pubblico di trasferirlo ai fondi pensione nel caso previsto di un'applicazione del Tfr anche ai dipendenti pubblici.
La soluzione trovata, la virtualità del conferimento, ha permesso, dopo anni di trattativa con i sindacati, di risolvere il problema con l'accordo Aran/sindacati del luglio 1999 e con la pubblicazione del Dpcm 20 dicembre 1999, e successive modifiche, che ne recepiva il contenuto nel maggio del 2000. Ma questo non è stato ancora sufficiente a consentire la costituzione dei fondi pensione.
Nonostante la conclusione di un accordo contrattuale per la costituzione del fondo scuola avvenuta nei primi mesi del 2001 e un'intesa di massima sui testi degli statuti per i fondi dei Comparti Ministeri, Parastato, Autonomie locali e Sanità, a settembre del 2003 nessun fondo pensione per i dipendenti pubblici è stato ancora costituito.
Con l'emanazione del Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 24 giugno 2003 (pubblicato sulla G.U. del 7 luglio) e del Dpcm 2 maggio 2003 (G.U. n. 201 del 30-8-2003), gli ultimi ostacoli dovrebbero essere stati rimossi. Con il primo decreto, relativo ai requisiti di professionalità dei componenti i Consigli di amministrazione dei fondi pensione, è stata data la possibilità alla pubblica amministrazione di nominare come componenti di parte datoriale nei C.d.A. persone che abbiano svolto

per almeno un triennio funzioni dirigenziali presso amministrazioni o enti pubblici. E' stata, inoltre, confermata la precedente norma contenuta nel decreto ministeriale del settembre 2002, che estendeva ai primi cinque anni di vita dei fondi pensione la possibilità di nominare nei loro C.d.A. persone che abbiano svolto funzioni di amministratore, di carattere direttivo o di partecipazione a organi collegiali presso enti e organismi associativi, a carattere nazionale, di rappresentanza di categoria.
Il decreto ministeriale del 1997 che regolava precedentemente la materia limitava a cinque anni dalla sua entrata in vigore, luglio 1997, questa possibilità, escludendo di fatto, per i fondi costituiti successivamente, la possibilità per i sindacati e le organizzazioni datoriali di inserire nei C.d.A. persone prive dei previsti requisiti di professionalità. Il limite dei cinque anni è ora considerato partendo dalla data di costituzione del fondo. Questa soluzione risolve un problema immediato, consentendo ai sindacati del pubblico impiego di nominare i loro rappresentanti, mentre la norma sulla possibilità di nominare personale che svolge funzioni dirigenziali consente altrettanto all'Amministrazione pubblica. Il secondo decreto, il Dpcm 2 maggio 2003, individua, invece, i soggetti competenti a designare per la parte datoriale le rappresentanze nei primi organi dei fondi pensione dei dipendenti pubblici.
Non vi sono più ragioni, a questo punto, per non costituire i fondi nel settore pubblico; in qualsiasi momento, pertanto, il fondo della scuola, per il quale già esiste anche un accordo sulla composizione dei primi organi del fondo, potrebbe avviare l'*iter* costitutivo e, conseguentemente, la raccolta delle adesioni. In rapida successione potrebbero essere costituiti gli altri fondi.

Box 6 – I requisiti di professionalità per i C.d.A. dei fondi pensione
La soluzione data dal decreto ministeriale del 24 giugno 2003 sui requisiti per i C.d.A. dei fondi lascia irrisolto un problema. I fondi di più vecchia costituzione stanno ormai per raggiungere i cinque anni di vita e tutti i fondi sono comunque destinati a raggiungerli. Passato questo periodo, prossimo come detto per alcuni, le parti sociali non potranno più nominare loro rappresentanti privi di requisiti di professionalità. Questo significa escludere dai C.d.A. rappresentanti diretti delle organizzazioni sindacali e datoriali.
Se infatti le persone nominate nei primi cinque anni di vita del fondo acquisiscono dopo tre anni i requisiti di professionalità richiesti, non è possibile immaginare una loro permanenza a vita nei successivi C.d.A.. Finito il loro ciclo le parti sociali non avranno più rappresentanza diretta.
Se è vero che nel tempo cresce l'esigenza di professionalità all'interno dei C.d.A. questa deve essere tenuta nella massima considerazione ponendo requisiti più sostanziali. E' opportuno, tuttavia, che sia contemperata con l'altra esigenza di mantenere una rappresentanza sociale diretta negli organi che appare necessaria per un migliore rapporto tra il fondo da un lato e le imprese e i lavoratori dall'altro.

4.10.3 Le modifiche nel disegno di legge delega con riferimento alla previdenza complementare
Le innovazioni introdotte in materia di previdenza complementare nel nuovo testo del disegno di legge delega approvato dalla Camera dei Deputati nel febbraio 2003 riguardano principalmente l'eliminazione di tutti gli elementi di favore previsti per i fondi negoziali nei confronti dei fondi aperti (commi 3 e 4 dell'art. 1). In particolare le nuove disposizioni prevedono:
1. la libertà di scelta del lavoratore tra l'adesione a un fondo pensione negoziale e l'adesione a un fondo aperto, con facoltà, quindi, di aderire a quest'ultimo anche in presenza di un fondo negoziale costituito per la propria categoria. Questa disposizione rimuove i vincoli posti dall'articolo 9, comma 2, del d.lgs. 124/93 e successive modificazioni (sulla base delle attuali disposizioni i lavoratori dipendenti possono aderire a fondi pensione aperti solo se non sussistano o non operino fondi pensione negoziali di categoria ovvero nell'ipotesi in cui la facoltà di adesione ai fondi aperti sia prevista da fonti istitutive su base contrattuale collettiva ovvero dopo cinque anni di partecipazione al fondo negoziale);

2. l'obbligo per il datore di lavoro di conferire il proprio contributo alla forma pensionistica prescelta dal lavoratore.

In base alle nuove disposizioni, il lavoratore potrà liberamente scegliere tra l'adesione a un fondo collettivo, negoziale o aperto, o l'adesione individuale a un fondo aperto, usufruendo del contributo dell'azienda e del Tfr.
La norma introduce una modifica dei contratti collettivi di lavoro finora stipulati, in quanto tutti prevedono l'obbligo per il datore di lavoro di conferire il contributo, e la quota di Tfr, esclusivamente al fondo negoziale istituito contrattualmente.
Particolarmente importante sarà il modo in cui il decreto delegato modificherà le norme contrattuali in vigore anche alla luce dell'obbligo di conferimento del Tfr previsto dalla stessa delega. Contrattualmente è l'iscrizione al fondo negoziale che obbliga l'impresa, non l'adesione a qualsiasi forma di previdenza integrativa.
L'aumento di concorrenza tra forme diverse di previdenza complementare che il disegno di legge delega si prefigge lascia sullo sfondo alcuni problemi.
La concorrenza in materia previdenziale non è un fine in se, ma dovrebbe essere uno strumento per favorire una più ampia partecipazione dei lavoratori e risolvere anche per questa via i problemi della previdenza pubblica.
Una maggiore concorrenza dovrebbe, pertanto, garantire minori costi in modo da avere un migliore rapporto prestazioni/contributi.
In realtà i dati della Covip, riportati nei paragrafi successivi, evidenziano come i costi amministrativi e di gestione dei fondi aperti e, soprattutto, delle forme pensionistiche individuali siano superiori a quelle dei fondi negoziali. Inoltre, sempre secondo i dati Covip, le commissioni di ingresso e i *bonus* finali previsti dalle forme individuali limitano fortemente, penalizzandola, la possibilità per gli aderenti di passare da una forma pensionistica a un'altra.
Gli stessi dati relativi alle esperienze di paesi in cui la previdenza a capitalizzazione è più sviluppata pone in evidenza come una totale possibilità individuale di scelta da parte dei lavoratori generi un incremento e non una diminuzione di costi.
Il nuovo testo del disegno di legge delega, nell'ottica di un'estensione dell'attività dei fondi aperti prodotta dalla maggiore concorrenza, interviene, invece, in merito al ruolo del direttore di questi fondi: il decreto legislativo dovrà prevedere un maggior rigore nella definizione dei requisiti di professionalità per i dirigenti responsabili di questi fondi e, soprattutto, fissare le condizioni di una loro piena autonomia rispetto alle società promotrici.
La stessa norma prevede l'incentivazione dell'istituzione di eventuali organismi di sorveglianza nei fondi aperti che, in base al decreto legislativo 124/1993, dovranno rispettare il principio di pariteticità tra esponenti dei lavoratori e dei datori di lavoro.
Tra le nuove norme introdotte vi è la facoltà per gli enti privatizzati, di cui ai decreti legislativi 30 giugno 1994, n. 509 e 10 febbraio 1996, n. 103, di istituire forme pensionistiche complementari, sia direttamente, sia d'intesa con le fonti istitutive rappresentative della categoria.
Tale disposizione autorizza gli enti privatizzati gestori di forme obbligatorie di assistenza (Casse di previdenza per avvocati, dottori commercialisti, geometri, ingegneri e architetti, notai, ragionieri e periti commerciali, degli Enti di previdenza per agenti e rappresentanti di commercio, per consulenti del lavoro, per medici, farmacisti, veterinari, nonché degli enti previdenziali per gli impiegati dell'agricoltura, per gli impiegati delle imprese di spedizione e agenzie marittime, per i giornalisti) a istituire fondi pensione di cui al decreto legislativo n. 124 del 1993 e successive modificazioni.
E', inoltre, prevista la costituzione, presso enti di previdenza obbligatoria, di forme pensionistiche alle quali destinare in via residuale le quote di Tfr non altrimenti devolute.
La norma non specifica i casi a cui si riferisce, ma dovrebbe trattarsi di quei lavoratori che non esprimeranno nessuna adesione verso una forma pensionistica complementare e per i quali non opereranno fondi negoziali.
Nel caso in cui questi operino, infatti, il disegno di legge delega prevede l'automatica iscrizione a essi per

i lavoratori che non esprimeranno la loro volontà.

4.11 I Fondi pensione in Italia

Alla fine del 2002 i fondi pensione esistenti nel nostro paese erano 693 di cui 139 istituiti dopo il varo del decreto legislativo 124/93.
Il numero degli aderenti ha superato di poco i due milioni: nei fondi di nuova istituzione le adesioni a fine 2002 erano 1.358.786 con un incremento del 6,8% rispetto al dicembre 2001.
Il patrimonio netto accumulato dai nuovi fondi aveva raggiunto i 4.494 milioni di euro, +40,5% rispetto al precedente anno.
Il patrimonio netto complessivo, considerando anche i fondi pensione preesistenti al decreto legislativo 124, ammontava a 33.926 milioni di euro.

Tabella 4.26 – I fondi pensione nel 2002

	Situazione al 30/06/2003			Situazione al 31/12/2002			Situazione al 31/12/2001				
	Fondi	Iscritti	Patrimonio netto (milioni di euro)	Fondi	Iscritti	Patrimonio netto (milioni di euro)	Fondi	Iscritti	Patrimonio netto (milioni di euro)	Var. % Iscritti 2002/2001	Var. % Patrimonio 2002/2001
Fondi pensione negoziali	**41**	**1.022.682**	**3.885**	**44**	**1.021.186**	**3.264**	**41**	**984.567**	**2.256**	**3,7**	**44,7**
- autorizzati all'esercizio dell'attività				36	989.126	3.264	27	887.603	2.256		
- autorizzati alla raccolta delle adesioni				8	32.060		14	96.964			
Fondi pensione aperti	**96**	**350.281**	**1.438**	**95**	**337.600**	**1.230**	**102**	**287.251**	**943**	**17,5**	**30,4**
Totale fondi di nuova istituzione	**137**	**1.372.963**	**5.323**	**139**	**1.358.786**	**4.494**	**143**	**1.271.818**	**3.199**	**6,8**	**40,5**
Fondi pensione preesistenti				**554**	**680.791**	**29.432**	**575**	**689.616**	**29.595**		
- soggetti alla vigilanza Covip				400	614.873	25.146	418	615.116	24.626		
- interni a banche e assicurazioni				154	65.918	4.286	157	74.500	4.969		
Totale Generale				**693**	**2.039.577**	**33.926**	**718**	**1.961.434**	**32.794**		
Polizze individuali pensionistiche		**443.982**			**389.574**						

Fonte: Covip (2003)

Nei primi sei mesi del 2003 gli iscritti ai fondi negoziali sono aumentati dell'1%, mentre il patrimonio netto di questi fondi è aumentato del 20% arrivando a 5.300 milioni di euro, per effetto, principalmente, del flusso contributivo. Tra i fondi di nuova costituzione prevalgono in termini di numero i fondi aperti, 95 su 139, ma i fondi pensione negoziali raccoglievano, alla fine del 2002, il 75,2% delle adesioni e il 72,6% del patrimonio netto. Ai fondi negoziali e aperti si sono aggiunte, dopo il decreto legislativo 47/2000, le polizze di assicurazione sulla vita con contenuto previdenziale (Pip). I contratti stipulati fino a giugno 2003 sono circa 444.000. Considerando anche queste forme di assicurazioni, gli aderenti a forme previdenziali complementari dopo il primo semestre del 2003 sono pari a 2.500.000 unità.

4.11.1 I fondi pensione negoziali

Dei 44 fondi negoziali esistenti alla fine del 2002, 36 erano stati autorizzati all'esercizio dell'attività, 9 in più rispetto all'anno precedente. Di questi, 8 hanno una platea di lavoratori dipendenti, mentre il nono è destinato ai dottori commercialisti.
Tra i nuovi fondi autorizzati quelli che si rivolgono a una platea di iscritti potenzialmente maggiore sono il fondo Prevedi rivolto ai lavoratori dipendenti delle imprese industriali e artigiane edili, con oltre 700.000 potenziali aderenti; il fondo Byblos per i lavoratori dipendenti dell'industria cartotecnica, grafica ed editoriale, con oltre 180.000 potenziali aderenti; il fondo Eurofer, rivolto ai dipendenti delle aziende del gruppo Ferrovie dello Stato, con circa 96.000 potenziali aderenti. Altri 4 fondi sono stati autorizzati all'esercizio nella prima parte del 2003: tra questi Priamo, il fondo pensione degli autoferrotranviari, rivolto a 120.000 lavoratori addetti ai servizi di trasporto pubblico.
Il numero di adesioni complessive a fine 2002 era pari a 1.021.186 con un incremento del 3,7% rispetto al 2001; nei primi mesi del 2003 il numero degli aderenti è rimasto pressoché immutato, 1.022.682. Si conferma, quindi, il rallentamento nel flusso di nuove adesioni già evidente dal 2001.
Il tasso di adesione nei fondi negoziali rivolti ai lavoratori dipendenti, dato dal rapporto tra gli iscritti

e i potenziali aderenti, si mantiene, anch'esso, sostanzialmente costante su di un valore di circa il 14%.
La semplificazione delle procedure di autorizzazione e approvazione dei fondi varata dalla Covip nel 2001 e la proroga di dodici mesi, rispetto ai tempi fissati, concessa a numerosi fondi negoziali per proseguire nella raccolta delle adesioni e raggiungere il numero minimo di adesioni richiesto per l'autorizzazione all'esercizio dell'attività non ha, quindi, ottenuto risultati concreti.
Degli otto fondi che avevano chiesto e ottenuto questa proroga, uno solo ha raggiunto la base associativa minima.
Per gli altri dovrebbe essere scattata l'automatica decadenza dall'autorizzazione alla raccolta delle adesioni[7].
Anche in altri fondi si registra una notevole difficoltà nella raccolta delle adesioni.
Sei di essi, infatti, pur avendo iniziato a raccogliere le adesioni nel 1998 e nel 1999, hanno raggiunto un numero di iscritti inferiore al 5% dei potenziali aderenti (Fondapi, Fonte, Cooperlavoro tra i fondi rivolti ai lavoratori dipendenti e Fondartigiani, Previdoc e Fundum tra quelli rivolti ai lavoratori autonomi).

Tabella 4.27 - Fondi pensione negoziali: iscritti e tassi di adesione

	Situazione al 30/06/2003				Situazione al 31/12/2002			
	Fondi	Iscritti	Platea potenziali aderenti (1)	Tasso di adesione	Fondi	Iscritti	Platea potenziali aderenti (1)	Tasso di adesione (2)
Fondi pensione negoziali autorizzati all'esercizio dell'attività	**37**	**1.022.682**	**11.006.015**		**36**	**989.126**	**10.886.015**	
- Rivolti a lavoratori dipendenti	31	1.005.808	7.130.225	14,1	30	972.476	7.010.225	15,4
Fondi di categoria (3)	22	823.109	6.808.123	12,1	21	785.608	6.701.123	13,1
Fondi aziandali e di gruppo (4)	9	182.699	322.102	56,7	9	186.868	309.102	60,5
- Rivolti a lavoratori autonomi (5)	6	16.874	3.875.790		6	16.650	3.875.790	
Fondi pensione negoziali autorizzati alla sola raccolta delle adesioni	**4**	**7.720**	**1.730.000**		**8**	**32.060**	**3.923.300**	
- Rivolti a lavoratori dipendenti	4	7.720	1.730.000		6	31.525	1.890.000	
- Rivolti a lavoratori autonomi					2	535.000	2.033.300	
Totale Fondi	**41**	**1.022.682**	**11.936.015**		**44**	**.021.186**	**12.009.315**	
- Rivolti a lavoratori dipendenti	31	1.005.808	8.060.225		36	.004.001	8.100.225	
- Rivolti a lavoratori autonomi (5)	6	16.874	3.875.790		8	17.185	3.909.090	

(1) Dalla platea dei potenziali aderenti sono esclusi i dati relativi ai fondi ad ambito territoriale e si considera il fatto che alcuni fondi si rivolgono a un bacino di potenziali iscritti almeno in parte comune.
(2) Il tasso si riferisce ai soli fondi che hanno completato l'iter autorizzativo.
(3) Il dato comprende anche gli iscritti ai fondi territoriali.
(4) Sono compresi Fondenergia, Quadri e Capi Fiat, Fopen, Previvolo, Telemaco, Mediafond, Eurofer, Fondav e Mercurio.
(5) Il dato relativo agli iscritti comprende anche Fondo Famiglia.
Fonte: Covip (2003)

Il tasso di adesione è sensibilmente più alto nei fondi che hanno conferito le risorse in gestione, dove tocca il 37,7%, con valori molto diversi a seconda della natura contrattuale dei fondi stessi. In quelli aziendali e di gruppo si colloca mediamente su un valore del 57%, con punte dell'80% in Fopen e Telemaco e del 99% in Previvolo.
Nei fondi di categoria il tasso di adesione è in media del 12% con valori molto differenziati tra i diversi fondi. La percentuale di adesione maggiore si registra in Fonchim, 61%, Pegaso, 51%, Concreto, 48%, Previambiente, 40%, Cometa, 34%. Negli altri fondi le percentuali di adesione sono sensibilmente più basse con punte negative inferiori al 5% (tabella AS4.1).
Un dato non positivo è quello che vede alcuni fondi diminuire il numero di addetti (Cometa, Fondenergia, Quadri e Capi Fiat, Fopen, Telemaco, Previvolo, Concreto).
Nel 2002 le operazioni di riscatto della posizione individuale hanno interessato circa 40.000 lavoratori,

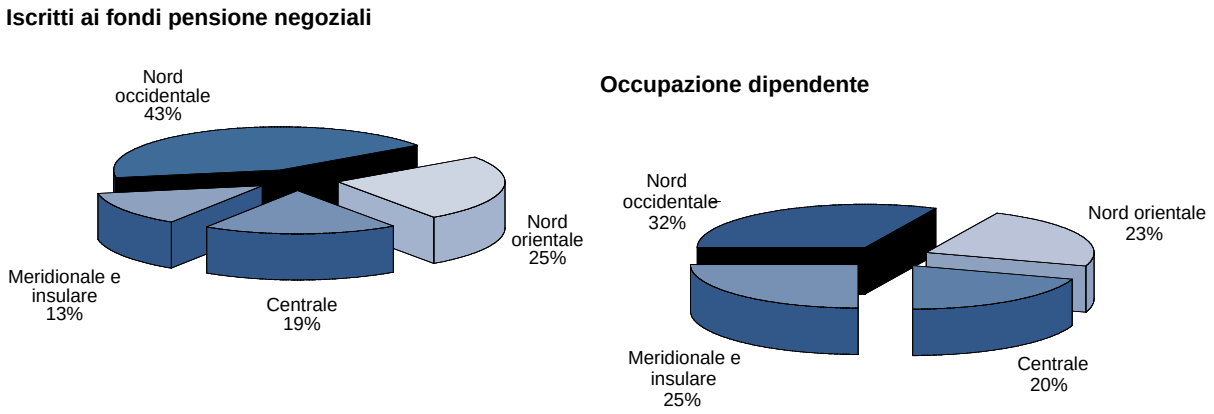
(7) Il condizionale deriva da una assenza di comunicazione ufficiale della Covip in merito al problema. Tuttavia il numero di fondi negoziali esistenti indicato dalla Commissione a giugno 2003, 71, conferma l'avvenuta decadenza di questi fondi.

mentre la mobilità fra un fondo negoziale e l'altro ha riguardato poco più di 2.000 lavoratori.
In caso dei requisiti di partecipazione ai fondi i lavoratori preferiscono, quindi, il riscatto della posizione e l'uscita dalla previdenza complementare invece che il trasferimento ad altre forme.
Nei fondi negoziali dei lavoratori autonomi il tasso di adesione è molto basso. Il livello di adesioni maggiore, il 7,8% dei potenziali aderenti, si registra nel Fondodentisti il primo di questi fondi autorizzato all'esercizio.

4.11.2 I fondi pensione negoziali: le caratteristiche degli iscritti

La distribuzione territoriale degli iscritti nei fondi autorizzati all'esercizio mette in evidenza una forte concentrazione delle adesioni nelle regioni settentrionali, in particolare in quelle nord-occidentali, e una limitata adesione nel sud.
Questo divario tende ad aumentare negli anni: le adesioni nel nord-ovest sono infatti passate dal 41,6% del 2001 al 43%, mentre quelle dell'area meridionale sono scese dal 14,4% al 13%.

Grafico 4.16 - Fondi pensione negoziali: iscritti per area geografica e confronto con l'occupazione dipendente



Cresce ancora il peso della aziende sotto i 50 addetti tra quelle con dipendenti che hanno aderito ai fondi pensione negoziali. La percentuale è passata dal 58,4% nel 2000, al 64,2% nel 2001 e al 71% nel 2002. Scende il peso delle aziende maggiori: quelle con più di 100 dipendenti costituiscono nel 2002 il 15,5% del totale rispetto al 24,4% del 2000. E' una dinamica dovuta principalmente all'estensione dei fondi negoziali a settori caratterizzati da piccole e medie imprese.

Tabella 4.28 - Fondi negoziali autorizzati all'esercizio: aziende aderenti e iscritti per numero di addetti
(valori percentuali)

	31/12/2000		31/12/2001		31/12/2002	
Classi di addetti	**Imprese**	**Iscritti**	**Imprese**	**Iscritti**	**Imprese**	**Iscritti**
1-19	27,2	4,5	30,7	4,4	48,1	6,8
20-49	31,2	7,8	33,5	8,2	22,9	8,0
50-99	17,2	8,8	16,6	9,0	13,3	9,0
100-249	12,7	12,5	12,1	13,6	9,9	14,2
250-499	4,9	9,8	3,9	10,8	3,2	10,8
500-999	2,9	11,0	1,7	11,0	1,4	11,1
oltre 1000	3,9	45,6	1,4	43,0	1,1	40,0
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Covip (2003)

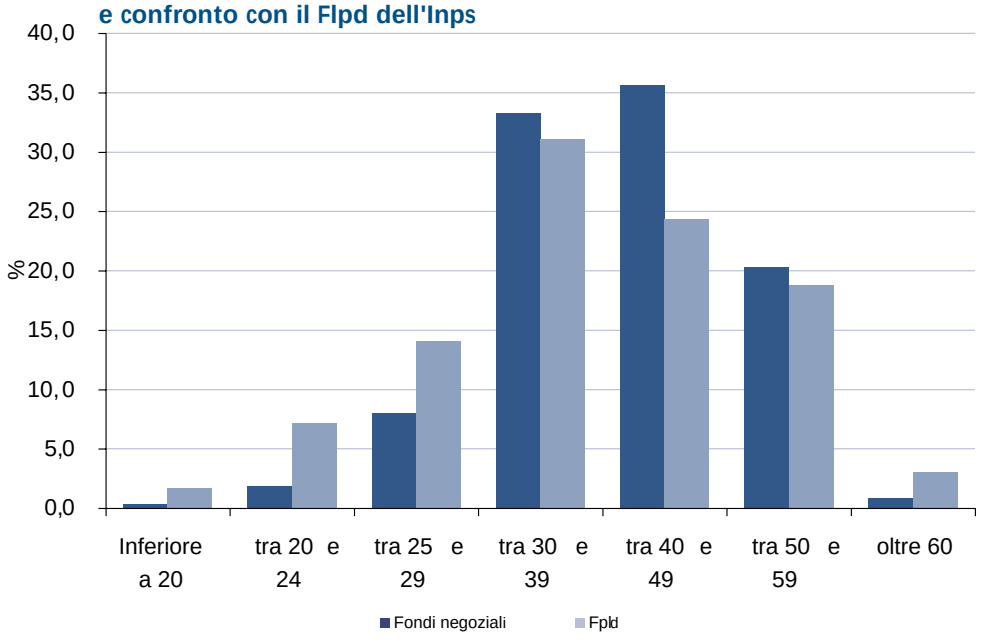
Le adesioni dei lavoratori sono, invece, raccolte prevalentemente tra le aziende di maggiori dimensione. Il 40% degli aderenti proviene dalle aziende con più di 1.000 addetti e il 76% complessivamente dalle aziende con più di 100 addetti.
Gli aderenti nelle imprese sotto i 50 addetti sono il 14,8%. E' un dato in crescita rispetto al 12,6% del 2001, ma resta comunque limitato il tasso di adesione ai fondi pensione nelle piccole e medie imprese.
Anche nel 2002 la distribuzione degli aderenti ai fondi negoziali per classi di età conferma la limitata adesione dei giovani alla previdenza complementare.
Solo il 9% degli aderenti ha, infatti, un'età inferiore ai 30 anni, mentre il 21% ha più di 50 anni.
La classe di età più numerosa è quella tra i 40 e i 50 anni che raccoglie il 36,8% degli aderenti.
Forte è la differenza tra la distribuzione per età degli aderenti ai fondi negoziali rivolti ai lavoratoti dipendenti e quella degli iscritti al Fpld.
Nei fondi, la percentuale di lavoratori con meni di 30 anni è pari al 10%, nel Fpld è di poco inferiore al 23%.

Tabella 4.29 - Fondi negoziali autorizzati all'esercizio: iscritti per sesso e classi di età
(situazione al 31 dicembre 2002 - valori percentuali)

Classi di età	Maschi	Femmine	Totale
<20	0,3	0,2	0,2
20 _ 24	1,5	1,8	1,5
25 _ 29	7,0	8,8	7,4
30 _ 34	13,2	16,6	14,0
35 _ 39	18,8	19,8	19,1
40 _ 44	18,1	18,1	18,1
45 _ 49	19,0	17,6	18,7
50 _ 54	16,8	12,8	15,8
55 _ 59	4,6	3,6	4,4
60 _ 64	0,7	0,6	0,7
0ltre 65	0,1	0,1	0,1
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Covip (2003)

Grafico 4.17 - Fondi pensione negoziali: iscritti per classi di età e confronto con il Flpd dell'Inps



4.11.3 I fondi pensione negoziali: la contribuzione

La contribuzione raccolta dai fondi pensione negoziali nel 2002 è stata pari a 1.234 milioni di euro, di cui 1.226 nei fondi dei lavoratori dipendenti. I contributi affluiti a questi ultimi sono per 360 milioni di euro a carico del lavoratore, per 238 milioni a carico del datore di lavoro e per 628 milioni derivanti del Tfr; nei fondi per lavoratori autonomi e liberi professionisti la contribuzione è stata di 8 milioni di euro.

Tabella 4.30 - Fondi pensione negoziali. Aliquota di contribuzione media riferita alla retribuzione lorda
(valori percentuali)

	Contributo del datore di lavoro	Contributo del lavoratore	Tfr vecchi occupati	Tfr nuovi occupati	Contributo totale vecchi occupati	Contributo totale nuovi occupati
2000	1,15	1,15	2,39	6,91	4,69	9,21
2001	1,17	1,17	2,53	6,91	4,87	9,25
2002	1,14	1,14	2,42	6,91	4,71	9,20

Fonte: Covip (2003)

Rispetto agli anni precedenti cresce la differenza tra i contributi dei lavoratori e quelli dei datori di lavoro in ragione della possibilità data da molti fondi ai lavoratori di aggiungere alla contribuzione a loro carico prevista contrattualmente, e di solito coincidente con quella a carico delle imprese, una contribuzione volontaria. Il Trattamento di fine rapporto si conferma l'elemento più importante nella contribuzione ai fondi pensione. Il Tfr incide, infatti, per il 50% sul totale dei contributi e la percentuale sale al 75% per i lavoratori di occupazione successiva al 28/4/1993, per i quali è prevista

Tabella 4.31 – Attivo netto dei Fondi pensione negoziali che hanno conferito le risorse in gestione
(situazione al 31 dicembre 2002)

Denominazione	Data di conferimento delle risorse in gestione	Andp (migliaia di euro)
Fonchim	1-03-1999	620.319
Cometa	1-01-2000	1.246.882
Fondoenergia	7-02-2000	193.906
Quadri e Capi Fiat	17-04-2000	89.611
Fondodentisti	25-09-2000	16.848
Cooperlavoro	28-09-2001	30.823
Solidarietà veneto	3-12-2001	37.995
Laborfonds	10-12-2001	128.684
Previambiente	2-09-2002	50.077
Pegaso	1-08-2002	49.457
Fopen	1-04-2002	218.560
Previcooper	11-07-2002	27.258
Fundum	2-12-2002	1.032
Foncer	3-11-2002	26.476
Totale		**2.737.928**
di cui riferiti a lavoratori dipendenti		2.720.048
di cui riferiti a lavoratori autonomi		17.880

Fonte: Covip (2003)

il trasferimento totale del Tfr annuale verso il fondo pensione.
L'aliquota contributiva media a carico del lavoratore e dell'impresa, generalmente uguali, risulta nel 2002 leggermente più bassa, 1,14%, rispetto a quella del 2001, 1,17%, a causa dell'ingresso di nuovi fondi con aliquote di contribuzioni più basse. La contribuzione media complessiva è pari al 4,71% per i lavoratori con occupazione precedente al 28/4/1993 e al 9,2% per i lavorazioni con prima occupazione successiva a questa data.
Il contributo medio annuo per iscritto nei fondi rivolti ai lavoratori dipendenti è stato pari nel 2002 a 1.300 euro, di cui 650 derivanti dal Tfr.

4.11.4 I fondi pensione negoziali: la gestione delle risorse finanziarie

L'ammontare delle risorse in gestione nel corso del 2002 è stato pari a 2.749 milioni di euro in crescita di circa il 55% rispetto all'anno precedente (il cui importo era di 1.769 milioni di euro). L'attivo netto destinato alle prestazioni passa dai 1.767 milioni di euro dell'anno 2001 ai 2.738 milioni di euro.
Le risorse sono investite per quasi il 72% in titoli di debito, soprattutto titoli di stato, e per il 20% in titoli di capitale.
La quota di risorse investite in depositi si attesta mediamente al 5,5%, mentre rimane a livelli minimi la percentuale di risorse investita in quote di Oicr (Organismi di Investimento Collettivi di Risparmio), 0,8%, con valori elevati solo in due fondi, Solidarietà Veneto e Fondodentisti.
Rispetto al 2001 la distribuzione delle risorse appare sostanzialmente stabile, con un incremento dell'1,5% degli investimenti in titoli di capitale e una diminuzione delle risorse investite in titoli di debito e in depositi rispettivamente dell'1,20% e dello 0,60%.
L'incremento della componente azionaria, nonostante l'andamento negativo dei mercati finanziari, è dovuto alla maggiore esposizione verso l'investimento azionario dei nuovi fondi che nel corso del 2002 hanno conferito le risorse in gestione.

Tabella 4.32 – Fondi pensione negoziali: composizione delle risorse in gestione
(situazione al 31 dicembre 2002 – valori percentuali)

	Depositi	Titoli di debito	Titoli di capitale	Oicr	Altre attività e passività	Totale
Cometa	4,0	77,9	15,7	1,0	1,5	100,0
Solidarietà Veneto comp. *Prudente*	3,9	90,6	0,0	4,3	1,3	100,0
Solidarietà Veneto comp. *Reddito*	2,5	77,8	18,5	0,0	1,1	100,0
Solidarietà veneto comp. *Dinamico*	3,6	55,9	0,0	39,6	0,9	100,0
Fonchim	8,1	67,1	21,5	0,0	3,3	100,0
Fondoenergia	5,9	67,5	26,9	0,0	1,8	100,0
Quadri e Capi Fiat	9,2	61,3	25,9	2,2	1,4	100,0
Laborfonds	9,3	62,9	29,5	0,0	-1,7	100,0
Fondodentisti (comparto scudo)	24,2	74,6	0,0	0,0	1,2	100,0
Fondodentisti (comparto progressione)	22,6	55,7	10,5	10,4	0,8	100,0
Fondodentisti (comparto espansione)	24,0	21,0	26,8	27,8	0,4	100,0
Foncer	3,4	64,3	27,1	0,0	5,3	100,0
Fopen	2,8	66,5	28,1	0,0	2,6	100,0
Pegaso	6,7	71,7	19,6	0,0	1,9	100,0
Previambiente	3,3	67,2	28,4	0,0	1,2	100,0
Previcooper	1,8	75,9	21,0	0,0	1,3	100,0
Fundum	17,8	76,5	0,0	4,2	1,4	100,0
Cooperlavoro	7,3	78,9	13,7	0,0	0,1	100,0
TOTALE al 31/12/2002	**5,5**	**71,8**	**20,0**	**0,8**	**1,9**	**100,0**
TOTALE al 31/12/2001	**6,1**	**73,0**	**18,5**	**0,8**	**1,6**	**100,0**

Fonte: Covip (2003)

Anche nel 2002, parimenti all'anno precedente, la ripartizione delle risorse in gestione per area geografica vede una netta prevalenza dell'area UE, 91,7% del totale, rispetto agli Stati Uniti, 6,5% e al Giappone, 0,6%.
La prevalenza dell'area UE è forte soprattutto nei titoli di debito, 98,5%, mentre nei titoli di capitale la distribuzione delle risorse è più diversificata: nei paesi UE è allocato il 67,7% delle risorse investite in titoli di capitale, negli Stati Uniti il 24,7%, in altri paesi OCSE il 6,2%.
In Italia è investito il 50,1% delle risorse complessive: in particolare, il 59,8% delle risorse investite in titoli di debito e il 16,1% di quelle investite in titoli di capitali.

4.11.5 I fondi pensione negoziali: i rendimenti e i costi di gestione

Il protrarsi della crisi dei mercati finanziari ha inciso negativamente anche sui risultati della gestione finanziaria relativa al 2002. Il rendimento lordo medio è stato, infatti, pari a – 3,9%, quello netto a –3,4% grazie al credito di imposta. I risultati appaiono in linea con il *benchmark*, -3,7%.
Il rendimento netto medio realizzato dai fondi negoziali dal periodo di inizio di operatività gestionale di Fonchim, marzo 1999, al dicembre 2002 è stato pari al 10,6% (con un tasso medio annuo del 2,7%). Il rendimento del Tfr nello stesso periodo, ossia la sua rivalutazione, è stata pari al 13,1% (3,3% medio annuo) superiore di quasi 3 punti percentuali al tasso di rendimento netto realizzato dai fondi.

Tabella 4.33 – Fondi negoziali: composizione delle risorse in gestione per area geografica e per tipologia di mandato
(situazione al 31 dicembre 2002 – valori percentuali)

	Obbligazionario puro	Obbligazionario misto	Bilanciato	Bilanciato azionario	Totale	Totale per tipologia
Titoli di debito						
Italia	51,0	56,6	34,7	17,0	46,5	59,8
Altri paesi area Euro	44,5	30,1	15,8	11,0	26,7	34,4
Altri Paesi Unione Europea	0,9	0,9	7,1	0,7	3,3	4,2
Stati Uniti	3,2	0,1	1,0	4,1	1,0	1,3
Giappone	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri Paesi aderenti Ocse	0,4	0,1	0,2	0,0	0,1	0,1
Paesi non aderenti Ocse	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	**100,0**	**87,9**	**58,7**	**32,8**	**77,7**	**100,0**
Titoli di capitale						
Italia	0,0	1,8	7,2	3,5	3,6	16,1
Altri paesi area Euro	0,0	4,2	15,0	20,4	7,9	35,4
Altri Paesi Unione Europea	0,0	3,3	5,2	11,5	3,6	16,1
Stati Uniti	0,0	1,8	11,1	24,6	5,5	24,7
Giappone	0,0	0,2	1,2	3,4	0,6	2,7
Altri Paesi aderenti Ocse	0,0	0,9	1,5	3,8	1,0	4,5
Paesi non aderenti Ocse	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	**0,0**	**12,2**	**41,3**	**67,2**	**22,3**	**100,0**
Totale risorse in gestione	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	

Fonte: Covip (2003)

Disaggregando per comparti di gestione il dato sul rendimento, i risultati sono tra loro estremamente diversi: forti perdite si sono registrate per i profili di investimento caratterizzati da una elevata percentuale di investimenti in titoli di capitale, mentre mostrano risultati positivi i profili di investimento caratterizzati da basso rischio ossia gli investimenti di tipo obbligazionario.
Le gestioni di "azionario bilanciato", con investimento delle risorse in titoli di capitale per almeno il 50%, nel corso dell'anno 2002 hanno registrato un tasso di rendimento negativo pari a - 22,9% di circa 2 punti percentuali al disotto del *benchmark* (- 20,1%). La situazione non migliora se si considera il

risultato ottenuto da queste gestioni nel biennio 2001-2002, - 29,7%.
I mandati di tipo "bilanciato", con investimento delle risorse in azioni per una misura che varia dal 30% al 70%, mostrano una gestione 2002 negativa con un rendimento pari a -10,7% quasi in linea con il *benchmark* (- 10,9%). Nel biennio 2001-2002 il rendimento è stato pari a –16,2%, mentre se si considera un arco temporale più ampio, da marzo 1999 a dicembre 2002, periodo in cui hanno operato questi tipi di gestione, il risultato complessivo è positivo con un rendimento del +4,7% al disopra del *benchmark*, +4,5%.
Le gestioni di tipo "obbligazionario misto" hanno ottenuto nel 2002 un rendimento positivo del +0,5% inferiore però di 0,6 punti percentuali al *benchmark* prefissato (+1%). Se si considera il biennio 2001-2002 il rendimento è stato del +2,7% mentre considerando il triennio 2000-2003 il rendimento è stato pari al +7,7%.

Tabella 4.34 – Fondi pensione negoziali. Rendimenti pluriennali
(valori percentuali)

	marzo 99 - dic. 02		gen. 00 - dic. 02		gen. 01 - dic. 02		gen. 02 - dic. 02		giu. 02 - giu.03	gen. 03 - giu.03
	Convenz.	*Benchmark*	Convenz.	*Benchmark*	Convenz.	*Benchmark*	Convenz.	*Benchmark*		
Obbligazionario puro	18,9	18,9	17,3	17,2	11,8	11,9	5,5	5,8		
Obbligazionario misto			7,7	9,3	2,7	4,7	0,5	1,1		
Bilanciato	4,7	4,5	-14,0	-13,6	-16,2	-15,6	-10,7	-10,9		
Azionario bilanciato					-29,7	-26,9	-22,9	-20,1		
Rendimento generale lordo	**10,6**	**11,1**	**-0,9**	**0,0**	**-4,7**	**-3,6**	**-3,9**	**-3,7**		
Rendimento generale netto	**10,6**		**-0,5**		**-3,9**		**-3,4**		**1,1**	**2,3**
Rivalutazione Tfr	**13,1**		**10,6**		**6,8**		**3,5**		**3,5**	**1,7**

Fonte: Covip (2003)

Nell'ultima relazione la Covip considera anche le gestioni "obbligazionarie pure", con *benchmark* completamente azionario. Queste gestioni avrebbero realizzato sia nel 2002 sia nell'intero periodo considerato rendimenti sempre superiori ai tassi di rivalutazione del Tfr. Va tuttavia considerato che nessun fondo pensione ha un *asset allocation* strategica di questo tipo, così come nessun fondo ha un *asset allocation* di tipo completamente azionario. In quest'ultimo caso, peraltro, i risultati nei periodi considerati sarebbero stati pesantemente negativi come mostrano i risultati dei fondi anglosassoni fortemente orientati verso l'investimento azionario.
Il raffronto va fatto tra Tfr e gestioni variamente bilanciate e, in questo caso, nel periodo considerato i risultati sono a favore del Tfr.
I risultati dei primi sei mesi del 2003 sono, grazie alla ripresa dei mercati azionari, positivi. Il rendimento dei fondi negoziali è stato pari al +2,3%, superiore su base annua a quello del Tfr (1,7% nei primi sei mesi).
I rendimenti dei fondi pensione sono determinati in via principale dall'*asset allocation* scelta dal C.d.A. e dagli andamenti dei mercati finanziari, ma risentono anche dei costi di gestione. Questi costi sono rappresentati principalmente dalle spese per servizi amministrativi, generalmente dati in *outsourcing*, e dalle spese per il personale, da un lato, e dalle spese specifiche relative alla gestione finanziaria e ai servizi della banca depositaria, dall'altro.
La prima tipologia di spesa è, in linea di massima, correlata al numero di iscritti, mentre la seconda varia in funzione delle risorse gestite e del tipo di gestione. Una parte dei contributi versati ai fondi serve a coprire queste spese, in genere quelle amministrative, mentre dai rendimenti vanno sottratte le spese di gestione.
Le spese nel triennio 2000-2003 sono cresciute progressivamente in relazione all'incremento del numero dei fondi, delle adesioni e del patrimonio gestito. Nel 2002 le spese complessive sono ammontate a 14,5 milioni di euro; per la maggior parte, 11,1 milioni, sono spese di natura amministrativa mentre le spese relative alla gestione finanziaria sono ammontate a 3,4 milioni di euro. Le spese per la gestione amministrativa sono, pertanto, nettamente prevalenti, ma il loro peso nel triennio considerato è diminuito dall'84% al 76,5% in relazione all'incremento del capitale gestito e, quindi, alla crescita delle spese di gestione finanziaria.

In relazione al patrimonio, l'incidenza delle spese appare in diminuzione passando dallo 0,68% del 2000 allo 0,52% del 2002. Questa dinamica è il frutto di una sensibile riduzione dell'incidenza delle spese di natura amministrativa, che non sono legate alla crescita delle risorse gestite, e alla pratica stabilità, in termini percentuali, delle spese relative alla gestione finanziaria.
In lieve crescita, dopo la stabilità nel primo biennio, appaiono invece le spese in rapporto alla contribuzione.
Il basso livello delle spese di gestione è, indubbiamente, un risultato positivo che ha consentito ai fondi negoziali di attutire i risultati negativi dei mercati finanziari. L'economicità gestionale rappresenta uno degli strumenti più validi di concorrenza per i fondi negoziali rispetto alle altre forme di previdenza complementare.

Tabella 4.35 – Fondi pensione negoziali. Oneri di gestione
(spese complessive in migliaia di euro; spese pro capite in euro)

	2000	2001	2002
Spese complessive	**7.234**	**10.076**	**14.496**
- gestione amministrativa	6.063	8.395	11.087
- gestione finanziaria	1.171	1.681	3.409
Spese *pro capite*	**16**	**18**	**21**
- gestione amministrativa	13	15	16
- gestione finanziaria	3	3	5
Spese/Patrimonio fine esercizio	**0,68%**	**0,57%**	**0,52%**
- gestione amministrativa	0,57%	0,47%	0,40%
- gestione finanziaria	0,11%	0,10%	0,12%
Spese/Contribuzione	**1,37%**	**1,36%**	**1,54%**
- gestione amministrativa	1,15%	1,13%	1,18%
- gestione finanziaria	0,22%	0,23%	0,36%

Fonte: Covip (2003)

4.11.6 I fondi pensione negoziali: le gestioni multicomparto

La ripartizione delle risorse per tipologia di investimento da parte dei fondi negoziali italiani è molto diversa da quella prevalente nei paesi con più vecchia tradizione nella previdenza a capitalizzazione. In questi paesi la percentuale delle risorse investita in azioni supera il 50%, con punte del 60% negli Stati Uniti e del 75% nel Regno Unito, mentre nei 14 fondi negoziali italiani pienamente operativi a fine 2002 il dato medio indica una percentuale non superiore, a fine 2002, al 25%. Nettamente prevalente, almeno fino ad oggi, è stato l'investimento delle risorse in titoli di debito, soprattutto di emissione governativa.
L'*asset-allocation* strategica che traspare da questa distribuzione delle risorse è, quindi, caratterizzata da una gestione molto prudente con profili di rischio-rendimento che privilegiano il contenimento del rischio.
Le scelte operate dai Consigli di amministrazione sono dovute principalmente alla scelta iniziale di gestione monocomparto adottata da 12 fondi su 14, scelta che ha spinto i fondi a privilegiare la diminuzione del rischio piuttosto che i maggiori rendimenti e a garantire soprattutto i lavoratori più prossimi al pensionamento. La struttura per età degli iscritti, piuttosto alta, ha favorito queste scelte, mentre un'ulteriore spinta in questa direzione è derivata dalla necessità di "presentare" risultati non negativi anche in un orizzonte temporale di breve periodo. Se infatti è vero che per molti aspetti l'orizzonte temporale di un fondo pensione dovrebbe essere il lungo periodo, di fatto il vincolo dei risultati di breve-medio periodo è molto forte.
Queste scelte dirette a tutelare principalmente gli aderenti più anziani e non quelli più giovani, ai quali, invece, sarebbero più utili scelte maggiormente orientate sul lungo periodo, hanno, tuttavia, limitato i danni che il prolungato cattivo andamento dei mercati finanziari ha provocato ai fondi

pensione più esposti negli investimenti in titoli di capitale. Confrontati con le perdite subite da molti fondi anglosassoni, i rendimenti negativi registrati dai fondi negoziali italiani appaiono minimi.
Nel lungo periodo, tuttavia, *asset allocation* unici e improntati principalmente a ridurre il rischio appaiono in contraddizione con la natura di una previdenza a capitalizzazione.
Una modifica di questa situazione è già in atto con il passaggio di molti fondi pensione a schemi multicomparto. I fondi che hanno già operato la trasformazione della gestione o che la stanno realizzando sono Fonchim, Fondoenergia, Fopen Telemaco, Solidarietà Veneto, mentre i Consigli di amministrazione di Cometa e Quadri e Capi Fiat hanno iniziato le attività di analisi volte al passaggio a una gestione multicomparto.
Considerando questi ultimi due fondi, risulta che più dell'80% del patrimonio complessivamente gestito dai fondi negoziali sarà caratterizzato da un assetto gestionale che prevede più linee di investimento.
Il passaggio a gestioni multicomparto presenta difficoltà amministrative e problemi di informazione degli aderenti. Comporta inoltre scelte non semplici rispetto al grado di "libertà" nelle opzioni dei lavoratori, sia rispetto al comparto in cui collocarsi sia rispetto alla possibilità di trasferimento da un comparto all'altro. L'opzione del comparto di collocamento, in assenza di forme di garanzie, non può che spettare al singolo lavoratore cui compete la scelta del rischio da correre. Al fondo pensione spetta il compito di informare esaurientemente gli aderenti sulle caratteristiche dei comparti e sui loro profili di rischio/rendimento in modo da favorire una scelta consapevole.
Anche sulle possibilità di *switch*, il passaggio cioè da un comparto a un altro, la scelta non può che essere la più ampia possibile, considerando, peraltro, anche i costi amministrativi di questi passaggi. Il risparmio previdenziale non dovrebbe essere considerato un investimento di tipo speculativo, da riallocare rapidamente a ogni mutamento del mercato, tuttavia, fatta la scelta della capitalizzazione, sarebbe coerente tener conto anche della propensione al rischio di ciascun aderente.
I fondi passati al multicomparto hanno in prevalenza scelto una struttura basata su tre linee di investimento, una prevalentemente azionaria, una prevalentemente obbligazionaria e una bilanciata simile a quella attuata nella gestione monocomparto. Queste linee dovrebbero assicurare la migliore combinazione rischio/rendimento per le differenti tipologie di aderenti.
Le scelte operate dagli aderenti dei quattro fondi che nei primi mesi del 2003 hanno raccolto le preferenze degli iscritti denotano il prevalere di un atteggiamento prudenziale. Il 93% degli aderenti in Fonchim, il 75% in Fopen ed il 59% in Solidarietà Veneto sono confluiti nei comparti che ripetono l'*asset allocation* iniziale. Solo nel Fondo dentisti più di metà degli aderenti ha scelto il comparto azionario, ma si tratta di un fondo già inizialmente caratterizzato da una gestione multicomparto.
Le percentuali di adesione ai comparti caratterizzati da un basso elemento di rischio sono tuttavia influenzate da una "non scelta" dei lavoratori. Il 90% degli aderenti a Fonchim non hanno scelto il comparto, analogamente non lo hanno fatto il 60% degli iscritti a Fopen e il 50% degli iscritti a Solidarietà Veneto. In questo caso gli statuti dei fondi prevedevano la loro collocazione nel comparto che continuava la gestione prevista dal monocomparto.
Questi dati indicano chiaramente la necessità di una maggiore informazione agli aderenti sulla scelta da compiere.

4.11.7 I fondi pensione aperti

Il numero di fondi pensione aperti resta sostanzialmente stabile. Alla fine del 2002, i fondi autorizzati all'esercizio erano 91, mentre quelli che effettivamente avevano avviato la raccolta delle adesioni erano 80.
Le adesioni ai fondi aperti hanno registrato un sensibile incremento rispetto all'anno precedente, +17%, raggiungendo le 337.000 unità. La maggior parte degli iscritti sono lavoratori autonomi, 85% del totale, gli altri sono lavoratori dipendenti; l'incremento di questi ultimi, tuttavia, è stato pari al 30%.
Nonostante l'incremento registrato, resta estremamente basso il numero di aderenti rispetto alla platea potenziale di iscritti, composta dai lavoratori autonomi, professionisti e dai dipendenti per i quali non operano fondi contrattuali.
L'adesione ai fondi aperti è per circa l'88% di natura individuale, mentre il 12% delle adesioni è su base collettiva, quasi esclusivamente da parte di lavoratori dipendenti con contributo del datore di lavoro.

Tabella 4.36 - Fondi pensione aperti: adesioni individuali e collettive

	Numero	% sul totale
Iscritti per adesioni individuali	296.280	87,8
Iscritti per adesioni collettive	41.320	12,2
Totale	**337.600**	**100,0**
Iscritti lavoratori dipendenti	**49.650**	**14,7**
- di cui con versamenti datoriali	41.194	12,2

Fonte: Covip (2003)

Anche nei fondi aperti, secondo i dati della Covip, la percentuale dei giovani sotto i trent'anni tra gli aderenti è bassa. L'80% degli iscritti si colloca tra i 30 e i 50 anni di età, mentre aumenta la quota degli ultracinquantenni e diminuisce quella dei giovani.
L'aumento di aderenti ha prodotto un incremento anche dei contributi, passati dai 341 milioni di euro del 2001 ai 420 del milioni del 2002, con un incremento del 23%.
Il contributo medio è stato di 1.200 euro, con una sensibile differenza tra i lavoratori autonomi e i dipendenti: per i primi il valore medio del contributo è stato pari a 1.000 euro, per i secondi è stato invece sensibilmente più elevato, 2.600 euro, a causa del contributo del datore di lavoro e del trasferimento di quote di Tfr; infatti, la quasi totalità delle adesioni dei lavoratori dipendenti è avvenuta su basi collettive con accordi aziendali.
Anche il valore della contribuzione media nei fondi aperti conferma che si è molto lontani dall'utilizzo dell'importo massimo di deducibilità fiscale (5.165 euro).
La preferenza degli aderenti è rivolta, anche nel 2002, ai comparti azionari, ma con una percentuale (40%) inferiore a quella del 2001 (45%). Sono in diminuzione anche le scelte per i comparti bilanciati, che si attestano al 37%, mentre crescono le adesioni ai comparti obbligazionari, che passano dal 18% al 24%.
Resta limitato, anche nel 2002, l'interesse degli aderenti ai fondi aperti per la sottoscrizione di prestazioni assicurative accessorie: solo l'1,5% degli iscritti ai fondi che prevedono queste prestazioni le ha sottoscritte.
Il patrimonio dei fondi pensione aperti alla fine del 2002 vede una leggera prevalenza, 34,4%, di quote di Oicr, seguite dai titoli di debito, 32,4%, e dai titoli di capitale, 25,6%. Rispetto alla fine del 2001 si registra un incremento di 4 punti percentuale delle quote Oicr e una diminuzione di 6 punti dei titoli di capitale.
Considerando anche gli investimenti in titoli di debito e di capitale operati mediante Oicvm(Organismi di Investimento Collettivo in Valori Mobiliari), il patrimonio dei fondi risulta parimenti distribuito tra azioni, 45,9%. e obbligazioni, 46,9%.

Tabella 4.37 – Fondi pensione aperti: composizione del patrimonio e Oicvm
(situazione al 31 dicembre 2002 - valori percentuali)

	Tipologia di comparto			
	Azionari	Bilanciati	Obbligazionari	Totale
Depositi	**7,3**	**5,3**	**6,4**	**6,3**
Investimenti in titoli di debito	**16,9**	**52,0**	**84,9**	**46,4**
Investimenti diretti in titoli di debito	11,3	36,6	59,9	32,4
Investimenti in titoli di debito tramite OICVM	5,7	15,5	25,0	14,0
Investimenti in titoli di capitale	**72,3**	**41,8**	**9,9**	**45,9**
Investimenti diretti in titoli di capitale	42,4	21,4	5,1	25,6
Investimenti in titoli di capitale tramite OICVM	30,0	20,4	4,8	20,4
Altre attività e passività	**3,4**	**0,9**	**- 1,2**	**1,4**
TOTALE	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

I totali possono non corrispondere alla somma dei dati parziali a causa degli arrotondamenti
Fonte: Covip (2003)

Nella composizione del portafoglio titoli per area geografica si conferma la prevalenza dei titoli italiani rispetto a quelli di altre aree, ma anche la diminuzione di questa prevalenza già manifestatasi nel 2001. I titoli italiani pesano nel portafoglio complessivo per il 40% (39% nel 2001), seguiti dai titoli di altri paesi dell'area UE con il 27,4% e dai titoli degli Stati Uniti con il 25%.
I titoli di debito sottoscritti sono stati emessi in prevalenza in Italia, 64% del totale, e negli altri paesi di area UE, 25%. Più diversificata è la composizione del portafoglio per i titoli di capitale che sono sottoscritti prevalentemente negli Stati Uniti, 42,2%, mentre la quota dei titoli emessi in Italia è pari al 14,3%, quella degli altri paesi UE il 29,5% e quella giapponese il 6,6%.
Come per i fondi negoziali, il perdurare della crisi dei mercati finanziari ha influenzato negativamente i risultati di gestione dei fondi aperti anche nel 2002: l'indice di capitalizzazione ha registrato una diminuzione del 13,1% rispetto alla fine del 2001.

Tabella 4.38 – Fondi pensione aperti: composizione del portafoglio titoli per area geografica (1)
(situazione al 31 dicembre 2002 - valori percentuali)

	Tipologia di comparto				
	Azionari	Bilanciati	Obbligazionari	Totale	Totale per tipologia
Titoli di debito					
Italia	13,1	33,2	59,7	32,2	64,1
Altri Paesi Unione Europea	4,7	15,4	20,6	12,7	25,3
Stati Uniti	0,8	5,3	7,0	4,1	8,2
Giappone	0,1	0,4	0,2	0,2	0,4
Altri Paesi aderenti Ocse	0,1	0,9	1,4	0,7	1,4
Paesi non aderenti Ocse	0,0	0,2	0,4	0,2	0,4
Totale	**18,8**	**55,5**	**89,4**	**50,2**	**100,0**
Titoli di capitale					
Italia	9,8	7,5	2,2	7,1	14,3
Altri Paesi Unione Europea	22,5	13,9	4,2	14,7	29,5
Stati Uniti	37,4	16,8	2,8	21,0	42,2
Giappone	5,9	2,5	0,5	3,3	6,6
Altri Paesi aderenti Ocse	4,1	2,3	0,6	2,6	5,2
Paesi non aderenti Ocse	1,5	1,4	0,4	1,2	2,4
Totale	**81,2**	**44,5**	**10,6**	**49,8**	**100,0**
Totale portafoglio titoli	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	

I totali possono non corrispondere alla somma dei dati parziali a causa degli arrotondamenti.
(1) Per l'allocazione geografica si fa riferimento al paese di residenza degli emittenti. La tavola comprende gli investimenti in titoli per il tramite di Oicvm.
Fonte: Covip (2003)

I risultati di gestione sono stati sensibilmente più negativi rispetto ai fondi negoziali per la maggiore esposizione ai mercati azionari dei fondi aperti. Disaggregando i risultati di gestione per comparti, è lievemente positivo quello dei comparti azionari, +0,8%, mentre negativi sono stati i risultati di quelli bilanciati con un –11,2% (superiore però al *benchmark* pari a –12,9%), e di quelli azionari con un –21,4% (anche qui superiori al *benchmark* pari a –26,2%).
I risultati negativi per i comparti azionari e bilanciati si confermano anche estendendo l'analisi all'intero periodo 2000-2003, mentre cresce in questo caso il risultato positivo dei comparti obbligazionari che nel triennio considerato hanno registrato un incremento dell'indice di capitalizzazione pari al 9,6%.

Anche in questo caso, peraltro, i rendimenti risultano inferiori a quelli realizzati nello stesso periodo dal Tfr. I primi sei mesi del 2003 mostrano anche per i fondi aperti un'inversione di tendenza con rendimenti positivi pari, mediamente al +2%.

Tabella 4.39 – Fondi pensione. Rendimenti
(valori percentuali)

	gen. 00-dic. 02	gen. 01-dic. 02	gen. 02-dic. 02	giu. 02-giu. 03	gen. 03-giu. 03
Azionari	-28,7	-29,2	-21,4	-9,5	1,9
Bilanciati	-11,3	-14,9	-11,2	-3,2	2,0
Obbligazionari	9,6	3,4	0,8		
- di cui: Obligazionari puri	13,9	8,5	4,2	3	2,3
- di cui: Obligazionari misti	7,9	1,2	-0,7	4,8	1,8
Fondi Pensione Aperti	**-15,6**	**-18,0**	**-13,1**	**-4,3**	**2,0**
Fondi Pensione Negoziali	**-0,5**	**-3,9**	**-3,4**	**1,1**	**2,3**
Rendimento Tfr	**10,6**	**6,8**	**3,5**	**3,5**	**1,7**

Fonte: Covip (2003)

Come sottolinea il Rapporto del Governo italiano alla UE, i fondi aperti sono caratterizzati da costi decisamente più elevati rispetto ai fondi negoziali e non evidenziano la tendenza alla loro diminuzione manifestata in questi ultimi.
Le stime effettuate dalla Covip calcolando una commissione tipo onnicomprensiva per un aderente con contribuzione pari a 2.500 euro annui, indicano un costo dell'1,8% annuo in percentuale sul patrimonio in caso di trasferimento ad altro fondo dopo tre anni. In caso di trasferimento dopo dieci anni le commissioni incidono mediamente per l'1,4% annuo, mentre con una permanenza nel fondo di 35 anni la commissione scende all'1,3%.
La diminuzione della commissione su periodi medio-lunghi è prodotta dal progressivo ammortamento dei costi di ingresso e di trasferimento che incidono, invece, in modo non lieve per periodi brevi. In questi casi la presenza di commissioni di ingresso e di trasferimento incide negativamente sulla possibilità effettiva di trasferimento da un fondo all'altro o da una forma pensionistica all'altra con una limitazione della concorrenza.

4.11.8 Le forme pensionistiche individuali

Le compagnie di assicurazione che nel 2002 hanno commercializzato attraverso polizze di assicurazione le forme pensionistiche individuali (Pip) introdotte dal Decreto legislativo 47/2000 sono state 68.
Le polizze stipulate nel 2002 sono state complessivamente 170.000 e 54.000 nei primi sei mesi del 2003. Nei primi due anni e mezzo di vita di questo prodotto il numero complessivo di polizze collocate è stato complessivamente di 444.000 con un ammontare di premi versato pari a 1.168 milioni di euro. Sensibilmente inferiori risultano le riserve accumulate per prestazioni, stimate dalla Covip in 763 milioni di euro pari al 65% dei premi versati. La differenza è dovuta in parte all'andamento dei mercati, ma soprattutto alle spese di caricamento sul primo premio. Il tipo di rete di vendita usata

Tabella 4.40 – Polizze individuali pensionistiche

	Polizze emesse				Premi incassati			
Canali distributivi	**Totale**	**I sem. 2003**	**2002**	**2001**	**Totale**	**I sem. 2003**	**2002**	**2001**
- Agenzie	244.419	21.856	82.176	140.387	564	91	280	193
- Promotori fin.	120.959	18.391	50.659	51.909	422	80	213	129
- Sportelli bancari	78.604	14.161	37.474	26.969	182	48	100	34
Totale	443.982	54.408	170.309	219.265	1.168	220	593	356

Fonte: Covip (2003)

per la diffusione di questi prodotti è, infatti, particolarmente costoso.
Nel periodo 2001 - primo semestre 2003 il 55,1% delle polizze sono state sottoscritte attraverso agenti, il 7,2% attraverso promotori finanziari e il 17,7% tramite sportelli bancari. Rispetto al 2001 il peso di questi due ultimi canali distributivi è sensibilmente aumentato a scapito del primo.
Considerando i costi di gestione annua e quelli sostenuti all'atto dell'adesione e dell'uscita, dall'analisi condotta dalla Covip emerge che un soggetto che si trasferisse dopo tre anni pagherebbe una commissione annua tra il 7,6% e il 9,6% a seconda del tipo di prodotto scelto, mentre, se il trasferimento avvenisse dopo dieci anni, la commissione pagata annualmente oscillerebbe tra il 2,7% e il 3,3%. Dopo 35 anni la commissione onnicomprensiva scenderebbe rispettivamente al 2% e all'1,5%.
Il costo maggiore, soprattutto per permanenze brevi, è rappresentato dal costo di caricamento sul primo premio che è mediamente pari al 23% del premio stesso, ma può raggiungere percentuali molto più alte.
Questa elevata penalizzazione all'entrata trova una spiegazione nella necessità di remunerare la rete di vendita, infatti le compagnie che hanno realizzato la maggiore raccolta di premi prevedono un caricamento specifico sul premio iniziale.
Risulta, pertanto, particolarmente accentuato nelle forme pensionistiche individuali il fenomeno già osservato nei fondi aperti di una effettiva riduzione della libertà di trasferimento o riscatto da queste forme di previdenza complementare per la necessità dell'iscritto di ammortizzare in tempi lunghi gli elevati costi iniziali di ingresso.
Lo stesso risultato è prodotto dalla presenza in alcune compagnie di *bonus* finali concessi all'aderente alla scadenza del contratto. La presenza di questi *bonus*, consistenti spesso in una restituzione, parziale o totale, delle spese di caricamento iniziali, determinano una riduzione della commissione media, ma vincola il sottoscrittore della polizza e rende più difficile il passaggio, non solo ad altre forme di previdenza complementare, ma anche a nuovi e più favorevoli prodotti offerti dal mercato.

4.12 Gli andamenti della spesa pensionistica nel medio-lungo periodo

I modelli di previsione volti a simulare gli andamenti della spesa pensionistica in un orizzonte temporale di medio-lungo periodo rappresentano un utile strumento per valutare la sostenibilità macroeconomica del sistema previdenziale. Essi costituiscono uno strumento indispensabile per il *policy maker* e, dunque, per l'elaborazione di ipotesi di riforma del sistema pensionistico, pur tenendo conto dell'elevata variabilità dei risultati in base alle ipotesi utilizzate.

Le simulazioni presentate in questo paragrafo, realizzate con il modello MODSIM-P dell'Istat[8], intendono perseguire una duplice finalità.

Da un lato, si è voluto simulare gli effetti di scenari alternativi relativi all'evoluzione futura delle variabili demografiche e macroeconomiche; dall'altro lato, vengono valutati gli effetti derivanti da alcune modifiche del quadro normativo che regola il sistema pensionistico.

4.12.1 Gli scenari adottati

I diversi scenari adottati nelle previsioni - formulati sulla base di diverse ipotesi relative alle variabili del quadro demografico e macroeconomico, da un lato, e a quelle normativo-istituzionali, dall'altro - sono illustrati nella tabella 4.41.

Nello scenario di partenza, indicato con Sim 1, l'evoluzione congiunta delle ipotesi connesse ai fattori demografici e macroeconomici (produttività, tasso di attività e di disoccupazione) determinano una crescita del Pil in termini reali pari all'1,5% medio annuo nell'intero periodo di simulazione.

Il quadro normativo-istituzionale utilizzato nelle previsioni è quello attualmente in vigore; è stata considerata la revisione decennale dei coefficienti di trasformazione del montante in rendita, così come previsto dalle attuali disposizioni legislative, per tener conto dell'aumento della vita media e, dunque, della speranza di vita al pensionamento.

Le altre ipotesi delineano scenari alternativi rispetto a quello di base, ottenuti modificando alcune ipotesi, relative al quadro macroeconomico e normativo, a parità di tutte le altre.

Nel secondo scenario (Sim 2), le ipotesi sulle variabili macroeconomiche includono un andamento maggiormente favorevole del tasso di crescita della produttività, che viene fatta crescere di un ulteriore 0,5% su base annua rispetto allo scenario di base, e una diversa composizione dell'occupazione, caratterizzata da un più consistente peso dei lavoratori con contratti di lavoro atipici sul complesso dell'occupazione.

Nel terzo scenario (Sim 3), si ipotizza una modifica del quadro normativo, volta a rivedere i requisiti per accedere alla pensione di anzianità nel sistema retributivo e in quello misto. In particolare, è stato considerato, a partire dal 2004, l'elevamento a 60 anni del requisito di età anagrafica, rispetto ai 57 anni attualmente previsti, mantenendo inalterato il requisito congiunto di anzianità contributiva pari attualmente a 35 anni.

Il provvedimento comporta un innalzamento coercitivo dell'età effettiva al pensionamento: l'effetto dovrebbe essere quello di ridurre il numero delle pensioni di nuova liquidazione nel periodo di applicazione del regime retributivo e del *pro rata*; successivamente, si dovrebbe avere un più elevato importo delle pensioni, dovuto alla maggiore anzianità contributiva maturata in conseguenza dello spostamento del pensionamento.

La modifica del quadro normativo contenuta nell'emendamento alla delega in materia previdenziale all'esame del parlamento è stata esaminata nei paragrafi precedenti, ai quali si rimanda. In quel caso, a partire dal 2008 e garantendo tutti coloro che entro il 2007 hanno maturato i requisiti previsti dall'attuale quadro normativo, è previsto che si possa accedere al pensionamento solamente con il solo requisito di vecchiaia (60 e 65 anni, rispettivamente, per donne e uomini) oppure, indipendentemente dall'età anagrafica, con 40 anni di anzianità contributiva.

4.12.2 I risultati delle simulazioni

Gli effetti sull'andamento del rapporto fra la spesa per pensioni e il Pil, prodotti dalle ipotesi prese in considerazione nello scenario di base (Sim1), sono illustrati nel grafico 4.18.

(8) Rispetto alle previsioni presentate nel Rapporto Inpdap 2002, sono state aggiornate alcune basi tecniche e il set informativo dell'anno base (2001). Per un'analisi dettagliata degli aspetti tecnici e metodologici inerenti il modello Istat si rimanda alle due precedenti edizioni del Rapporto Inpdap.

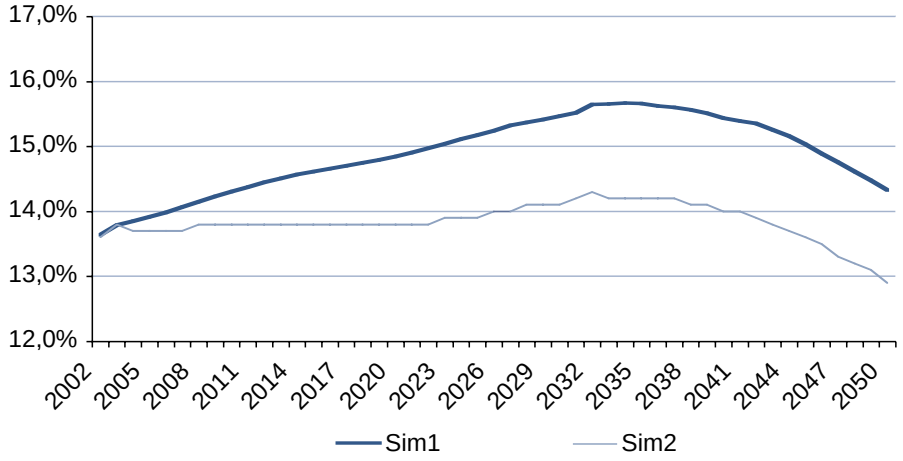
Tabella 4.41 – Le ipotesi del quadro normativo, macroeconomico e demografico (1)

	Sim1	Sim2	Sim3
Quadro normativo	vigente con revisione decennale dei coefficienti di trasformazione	vigente con revisione decennale dei coefficienti di trasformazione	**come H1, con elevamento del requisito per la pensione di anzianità dal 2004 (2)**
Quadro demografico	previsioni Istat 2000 base 1.1.2000	previsioni Istat 2000 base 1.1.2000	previsioni Istat 2000 base 1.1.2000
Quadro macroeconomico			
Tasso di crescita della produttività	esogeno 1,4% fino al 2011 da 1,4% a 2% ('27) 2% fino a 2032 da 2% a 2,3% ('50)	**come Sim1, con aumento graduale dal 2005 fino a +0.5% annuo**	esogeno 1,4% fino al 2011 da 1,4% a 2% ('27) 2% fino a 2032 da 2% a 2,3% ('50)
Tasso di crescita Pil	endogeno media: 1,5%	endogeno media: 2%	endogeno media: 1,5%
Tasso attività medio			
2000 (15-64)	62,3	62,3	62,3
2050 (15-64)	71,3	71,3	71,3
traiettoria dinamica	ad "S"	ad "S"	ad "S"
Tasso disocc. medio			
2000 (15-64)	9,4	9,4	9,4
2050 (15-64)	5,1	5,1	5,1
traiettoria dinamica	ad "S"	ad "S"	ad "S"
deriva professionale	assente	**presente**	assente
(indip/dip 1998)	0,273	**0,273**	0,273
(indip/dip 2050)	0,273	**0,374**	0,273
dinamica prezzi	assente 0%	assente 0%	assente 0%

(1) Nell'ambito dei singoli scenari, le parti evidenziate in grassetto indicano le differenze rispetto allo scenario Sim misto a partire dal 2004. E' stato rivisto il requisito congiunto di età e anzianità: in particolare, il requisito di età è stato portato da 57 anni a 60 anni, mantenendo inalterato il requisito congiunto di anzianità contributiva a 35 anni.

Il profilo della curva è oramai noto: l'incidenza della spesa sul Pil cresce gradualmente, passando dal 13,6% al 15,6% intorno al 2035, per poi scendere progressivamente nel periodo successivo.
Nella prima fase della simulazione, è l'evoluzione del numero dei pensionati derivanti dalle generazioni del *baby boom* a spingere verso l'alto il rapporto fra la spesa e il Pil; nel periodo successivo, in seguito all'applicazione progressiva e graduale del metodo di calcolo contributivo, la riduzione del rapporto fra la pensione media e la produttività tende a compensare l'effetto derivante dal maggior numero di pensioni, determinando una riduzione dell'incidenza della spesa per pensioni sul Pil.
Fra le ipotesi relative all'andamento delle variabili macroeconomiche, quella sulla produttività manifesta gli effetti più consistenti sulla dinamica del rapporto fra la spesa per pensioni e il Pil. Una crescita aggiuntiva di tale variabile, nella misura di mezzo punto percentuale su base annua, produce una diminuzione considerevole del rapporto, pari a circa un punto di Pil alla fine del periodo di simulazione.
In questo caso, l'evoluzione del Pil registra integralmente l'incremento di produttività, mentre la spesa per pensioni, in assenza di indicizzazione in termini reali, si adegua solo parzialmente, mediante le pensioni di nuova liquidazione.

Grafico 4.18 – Andamento del rapporto della spesa per pensioni sul Pil negli scenari Sim1 e Sim2



Considerando congiuntamente l'ipotesi di una diversa composizione dell'occupazione a favore dei lavoratori con contratti di lavoro atipici, l'incidenza della spesa pensionistica sul Pil dovrebbe diminuire ulteriormente rispetto allo scenario di base, con un contenimento pari a oltre un punto (grafico 4.18). La presenza di un maggior numero di assicurati con aliquota contributiva ridotta determina, per il futuro, importi pensionistici più bassi. Dal lato del finanziamento, tuttavia, sono da considerare le immediate minori entrate nel gettito contributivo.

Nel grafico 4.20, che riporta l'andamento del rapporto fra la pensione media e la retribuzione media, l'ipotesi di maggior produttività, congiuntamente a quella di una diversa composizione dell'occupazione, comporta un contenimento consistente di tale rapporto, che dovrebbe passare dall'attuale 49% al 40% nel 2050.

Peraltro, se la produttività presenta ritmi di crescita sostenuti e prolungati nel tempo, l'assenza di una qualche forma di adeguamento reale rende il fenomeno della perdita di valore delle pensioni in rapporto alle retribuzioni ancora più accentuato e comporta una forte redistribuzione di risorse dalla popolazione pensionata a favore di quella attiva: ciò potrebbe risultare socialmente insostenibile, rendendo auspicabile la reintroduzione di una qualche forma di adeguamento delle pensioni, aggiuntivo rispetto a quella al costo della vita.

Nel grafico successivo viene illustrato l'effetto derivante dall'ipotesi di modifica del quadro normativo, volta a elevare, dal 2004, l'età per l'accesso al pensionamento di anzianità a 60 anni, mantenendo inalterato il requisito congiunto di anzianità contributiva a 35 anni.

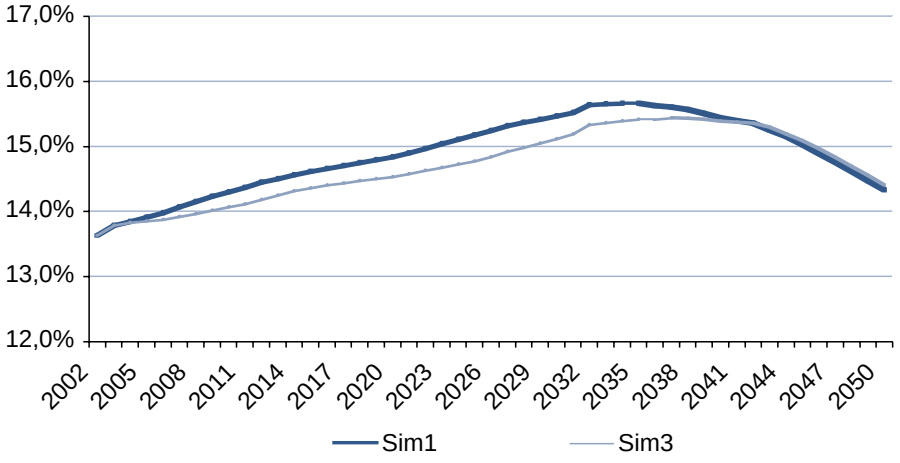
Ciò dovrebbe determinare, in primo luogo, una diminuzione del numero di pensionati, indotta da un innalzamento dell'età effettiva al pensionamento; la posticipazione del periodo di quiescenza comporta, al contempo, una maggiore anzianità contributiva e, dunque, un più elevato importo di pensione.

L'effetto congiunto di questi due fenomeni si può osservare nel grafico 4.19. Nel breve-medio termine, il contenimento del numero di pensioni dovrebbe determinare un risparmio di spesa, con un rapporto di spesa sul Pil più basso rispetto allo scenario di base. Successivamente, invece, tale rapporto si colloca su valori lievemente superiori allo scenario di partenza, in quanto sconta l'effetto di un più elevato importo di pensione derivante dalla maggior anzianità contributiva maturata.

In relazione alla revisione dei requisiti per l'accesso alle pensioni di anzianità contenuta nell'emendamento alla delega in materia previdenziale, esaminata nei paragrafi precedenti, gli effetti di contenimento della spesa sul Pil dovrebbero essere più consistenti. Il fatto che dal 2008 l'unico canale per il pensionamento siano i 40 anni di anzianità contributiva oppure i 60 e 65 anni (rispettivamente per donne e uomini) comporta che coloro che nel 2008 risultano in possesso dei 57

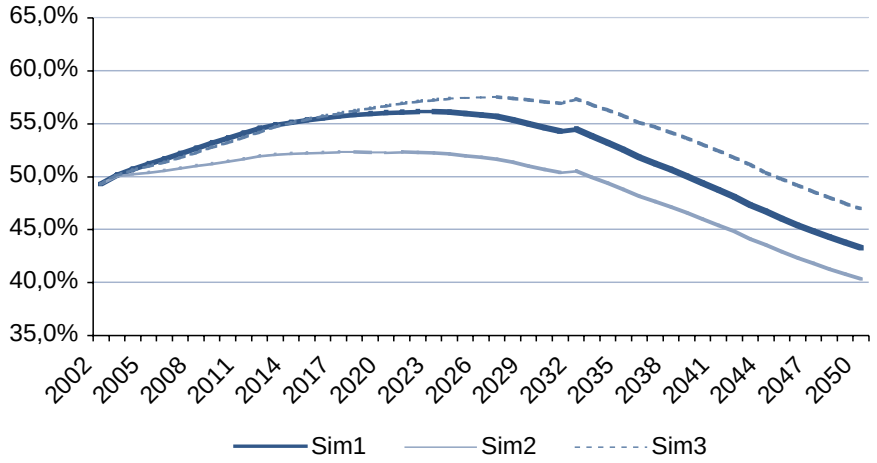
anni di età, congiuntamente ai 35 di anzianità contributiva, risultino bloccati, nel caso massimo, per 5 anni (fino a 40 anni) oppure per gli anni mancanti ai 60/65 anni. Inoltre, anche nel regime contributivo a regime, l'effetto di contenimento del numero dei trattamenti perdura.

Grafico 4.19 – Andamento del rapporto della spesa per pensioni sul Pil negli scenari Sim1 e Sim3



Nel grafico 4.20, per ciascun scenario delineato, risultano riportati gli andamenti del rapporto fra la pensione media e la retribuzione media.
In via generale, si osserva un profilo discendente del rapporto, dovuto alla mancata indicizzazione reale delle pensioni e al metodo di calcolo contributivo.
Come è già stato osservato in precedenza, tale andamento risulta ancora più accentuato nello scenario Sim 2, che tiene conto di un profilo di crescita più sostenuto della produttività e di una diversa composizione dell'occupazione a favore dei parasubordinati.
Con riguardo all'ipotesi normativa, invece, tale effetto risulta più attenuato: la posticipazione del pensionamento determina una maggior anzianità di servizio e, dunque, per tale via, una pensione più alta.

Grafico 4.20 – Andamento del rapporto fra la pensione media e la retribuzione media



4.13 Le previsioni della spesa pensionistica nel pubblico impiego

4.13.1 Le ipotesi

Le previsioni relative al sistema previdenziale dei dipendenti del pubblico impiego, realizzate con il Modello di Previsione (MOPI) sviluppato dall'Inpdap[9], interessano un arco temporale di cinquanta anni.

Gli andamenti di lungo periodo della spesa per pensioni sul Pil sono estremamente dipendenti da una serie di ipotesi, che riguardano non solo il quadro delle variabili macroeconomiche e demografiche, ma anche il contesto normativo-istituzionale volto a regolare la disciplina pensionistica.

Al fine di esaminare i risultati differenziali di uno scenario rispetto a un altro, in analogia alle previsioni relative all'intero sistema pensionistico presentate nel precedente paragrafo, oltre al quadro di ipotesi di base, vengono simulati scenari diversi, ottenuti modificando alcune variabili a parità di tutte le altre.

Le ipotesi utilizzate per la simulazione sono presentate nella tabella 4.42.

Lo scenario di base H1 è costruito sulla base delle medesime ipotesi adottate nelle simulazioni illustrate nel precedente paragrafo, con riguardo sia agli andamenti dei fattori macroeconomici e demografici sia al quadro normativo di riferimento in materia pensionistica, che è quello attualmente in vigore. Quest'ultimo tiene conto della revisione decennale dei coefficienti di trasformazione del montante in rendita, prevista dalle attuali disposizioni normative, in seguito all'aumento della speranza di vita e, dunque, degli anni di vita residua al pensionamento.

Negli scenari alternativi, sono valutati gli effetti derivanti da ipotesi diverse connesse, da un lato, all'andamento delle variabili macroeconomiche e, dall'altro, a modifiche del quadro normativo, in base ad alcune ipotesi di intervento emerse nel recente dibattito.

Tabella 4.42 – Ipotesi demografiche e macroeconomiche (1)

	H1	H2	H3 **Riduzione Occupaz. PA**	H4	H5
Quadro normativo	vigente con revisione decennale dei coefficienti di trasformazione	vigente con revisione decennale dei coefficienti di trasformazione	vigente con revisione decennale dei coefficienti di trasformazione	**come H1, con estensione a tutti del sistema contributivo nella forma *pro rata* (2)**	**come H1, con elevamento del requisito per la pensione di anzianità dal 2004 (3)**
Quadro demografico	previsioni Istat 2000 base 1.1.2000	previsioni Istat 2000 base 1.1.2000	previsioni Istat 2000 base 1.1.2000	previsioni Istat 2000 base 1.1.2000	previsioni Istat 2000 base 1.1.2000
Quadro macroeconomico					
Tasso di crescita della produttività	esogeno 1,4% fino al 2011 da 1,4% a 2% ('27) 2% fino a 2032 da 2% a 2,3% ('50)	**come H1, con aumento graduale dal 2005 fino a +0.5% annuo**	esogeno 1,4% fino al 2011 da 1,4% a 2% ('27) 2% fino a 2032 da 2% a 2,3% ('50)	esogeno 1,4% fino al 2011 da 1,4% a 2% ('27) 2% fino a 2032 da 2% a 2,3% ('50)	esogeno 1,4% fino al 2011 da 1,4% a 2% ('27) 2% fino a 2032 da 2% a 2,3% ('50)
Tasso di crescita del Pil	endogeno media: 1,5%	endogeno media: 2%	endogeno media: 1,5%	endogeno media: 1,5%	endogeno media: 1,5%
Tasso attività medio					
2000 (15-64)	62,3	62,3	62,3	62,3	62,3
2050 (15-64)	71,3	71,3	71,3	71,3	71,3
Tasso disocc. medio					
2000 (15-64)	9,4	9,4	9,4	9,4	9,4
2050 (15-64)	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1

(1) Nell'ambito dei singoli scenari, le parti evidenziate in grassetto indicano le differenze rispetto allo scenario H1.
(2) Estensione del sistema contributivo nella forma *pro rata* anche a soggetti con più di 18 anni di anzianità contributiva al 31/12/95, con entrata in vigore a partire dal 2004.
(3) Elevamento del requisito previsto per l'accesso alla pensione di anzianità nel sistema retributivo e in quello misto a partire dal 2004. E' stato rivisto il requisito congiunto di età e anzianità: in particolare, il requisito di età è stato portato da 57 anni, previsti per il pubblico impiego nel 2004, a 60 anni, mantenendo inalterato il requisito congiunto di anzianità contributiva a 35 anni.

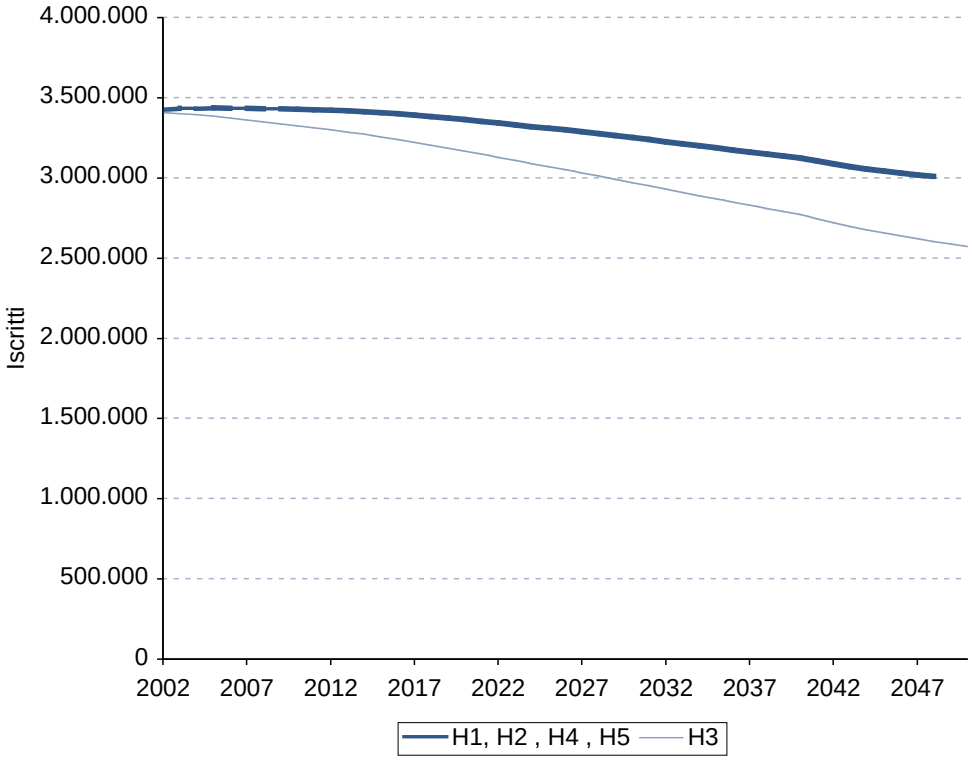
(9) Il modello MOPI, i cui risultati sono stati resi noti nelle due precedenti edizioni di questo Rapporto, fa parte della famiglia dei modelli di "microsimulazione". Esso, pertanto, privilegia, gli aspetti normativi e di riproduzione dei caratteri e del comportamento individuale. Le variabili macroeconomiche adottate nella simulazione sono invece esogene: ad esempio, il numero di dipendenti della Pubblica Amministrazione (PA) viene determinato in base a una quota, costante o decrescente, dell'occupazione complessiva fornita dalle ipotesi del quadro macroeconomico.
Rispetto alle previsioni presentate nel Rapporto Inpdap 2002, sono state aggiornate alcune basi tecniche, in seguito allo spostamento al 2002 dell'inizio del periodo di previsione. Per analisi dettagliata delle caratteristiche tecniche e metodologiche del modello Mop si rimanda al Rapporto Inpdap 2001.

Il primo gruppo di ipotesi alternative considera un incremento del tasso di crescita della produttività, in ragione dello 0,5% annuo (H2), e un diverso andamento dell'occupazione nel pubblico impiego (H3).
In quest'ultima ipotesi, la quota di occupati della Pubblica Amministrazione (PA) sul totale dell'occupazione si riduce progressivamente passando dall'attuale 15,5% al 13,5% nel 2050, a differenza dell'ipotesi adottata nello scenario di base, in cui tale quota viene mantenuta costante. Tale ipotesi sembra plausibile alla luce dei processi di privatizzazione che stanno interessando il settore pubblico e che in futuro potrebbero influire negativamente sugli andamenti della base assicurativa e sugli equilibri finanziari delle gestioni pensionistiche, aggravando gli effetti dell'invecchiamento della popolazione.
Il secondo gruppo di ipotesi è volto a cogliere alcune modifiche del quadro normativo.
In primo luogo, è stata considerata l'estensione del sistema contributivo, nella forma *pro rata*, anche a coloro che a fine 1995 presentavano un'anzianità contributiva superiore a 18 anni (H4); assumendo l'entrata in vigore di tale modifica nel 2004, le anzianità contributive considerate ai fini del calcolo della quota di pensione in base al nuovo sistema contributivo sono quelle successive al 2003.
L'altra ipotesi (H5) riguarda la revisione dei requisiti per accedere alla pensione di anzianità nel sistema retributivo e in quello misto, mantenendo inalterati i requisiti previsti nel sistema contributivo a regime. Viene considerato l'innalzamento del requisito congiunto di età e anzianità: in particolare, a partire dal 2004, il requisito di età è stato portato da 57 anni, previsti per il pubblico impiego nel 2004, a 60 anni, mantenendo invariato il requisito congiunto di anzianità contributiva a 35 anni.

4.13.2 I risultati

Gli effetti degli scenari illustrati vengono esaminati in termini di incidenza della spesa pensionistica

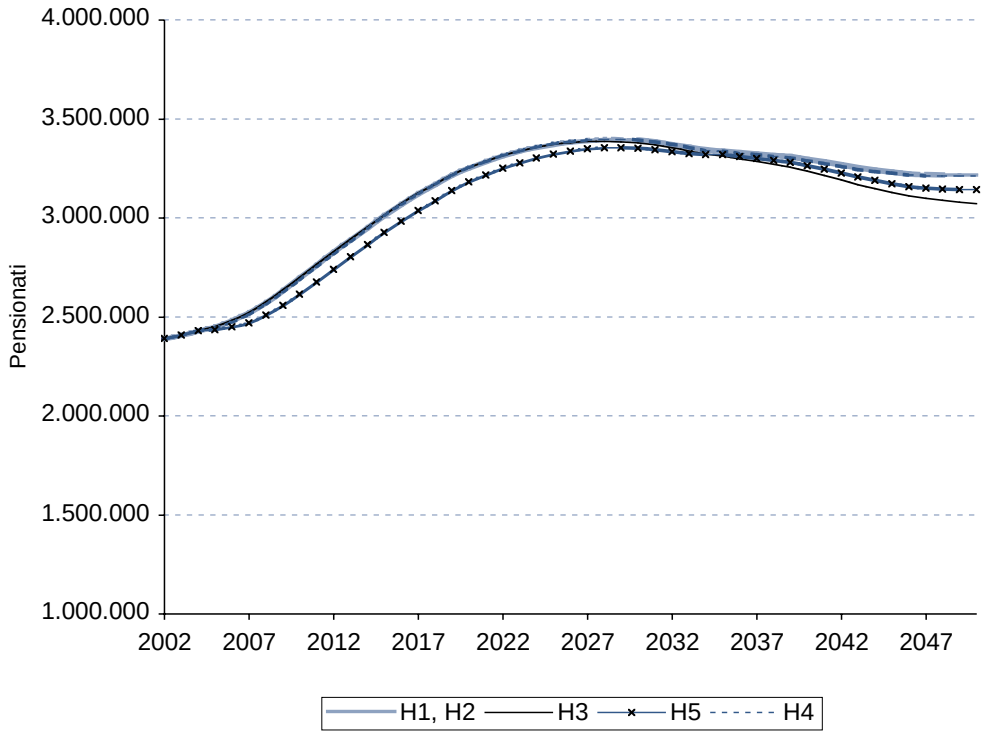
Grafico 4.21 – Numero di assicurati



indietro torna all'indice avanti

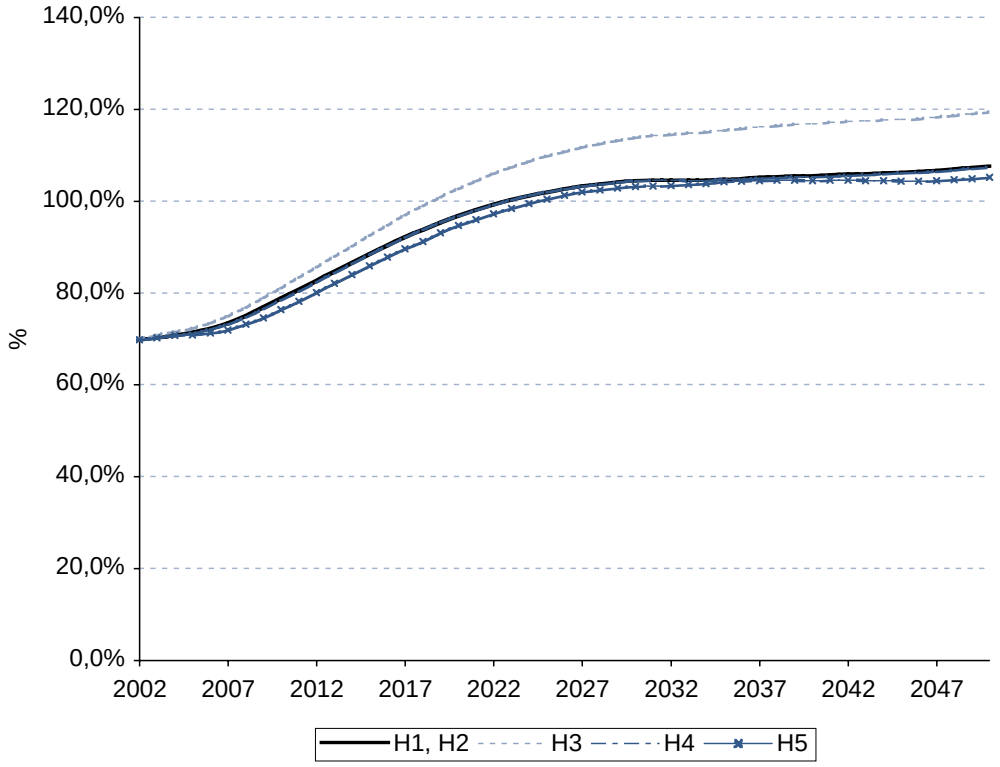
sul Pil, con attenzione anche all'impatto sulle singole variabili direttamente volte a incidere su tale rapporto.
Con riferimento al numero degli assicurati, come illustrato nel grafico 4.21, esso si evolve sulla base di una medesima dinamica nei diversi scenari considerati, a esclusione dell'ipotesi (H3) che tiene conto del graduale contenimento della quota di occupati nel pubblico impiego sull'occupazione complessiva.
L'evoluzione del numero delle pensioni risulta differenziata a seconda delle diverse ipotesi considerate; tuttavia, un fenomeno comune a tutti gli scenari è la tendenza all'aumento dei beneficiari dei trattamenti pensionistici nella parte centrale del periodo di previsione, in seguito alla fuoriuscita delle generazioni del *baby boom*.
Nello scenario caratterizzato da un andamento più dinamico della produttività (H2), il numero dei pensionati assume lo stesso profilo di quello osservabile nello scenario di base.
Le altre ipotesi, invece, producono, anche se con intensità diversa, un contenimento del numero dei pensionati. L'ipotesi H3, volta a simulare una quota decrescente di occupati nella PA, determina un minor numero di pensionati nella fase finale del periodo di simulazione, in seguito all'impoverimento della base assicurativa che produce, dunque, un minor flusso di beneficiari.
La revisione dei requisiti per accedere alla pensione di anzianità (H5), simulata a partire dal 2004, determina un innalzamento dell'effettiva età al pensionamento e, dunque, una diminuzione del numero dei pensionati rispetto allo scenario di base.
L'estensione del regime contributivo nella forma *pro rata* (H4) cambia la formula di calcolo della pensione, provocando una modifica nelle propensioni al pensionamento; tuttavia, dato che l'effetto sulla prestazione non è consistente, anche il fenomeno di posticipazione del collocamento a riposo, al fine di percepire un trattamento più elevato, non sarà rilevante. Ciò dovrebbe comportare un andamento del numero delle pensioni solo lievemente più contenuto rispetto allo scenario di base.

Grafico 4.22 – Numero di pensionati nelle simulazioni



Il rapporto fra il numero dei pensionati e il numero degli assicurati, illustrato nel grafico 4.23, presenta un profilo crescente fino al 2030, per poi appiattirsi nel periodo successivo.
Nello scenario di base (H1) e nell'ipotesi di una crescita più sostenuta della produttività (H2), il rapporto fra pensionati e assicurati presenta una stessa dinamica, passando da poco meno il 70% a inizio periodo al 108% nel 2050.
Tale rapporto si colloca su livelli superiori nell'ipotesi di riduzione della quota di occupazione della PA (H3); in questo caso il valore alla fine del periodo è pari a circa il 119%.
Nelle ipotesi H5, che considera requisiti più stringenti per accedere alla pensione di anzianità, il rapporto fra pensionati e assicurati assume valori inferiori a quelli dello scenario di base.
L'ipotesi relativa all'estensione del sistema contributivo nella forma *pro rata* a partire dal 2004 (H4) produce un lieve effetto, in quanto tale misura ha perso parte della sua efficacia, con un impatto in termini finanziari tanto più contenuto quanto più si ritarda l'entrata in vigore di tale misura.

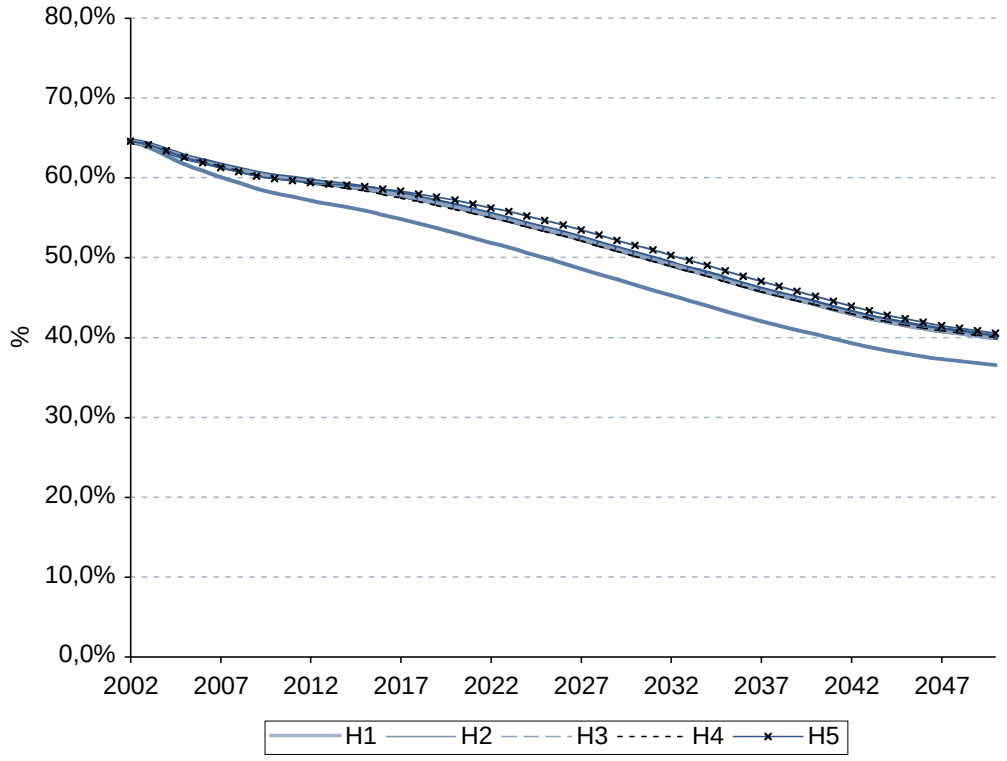
Grafico 4.23 – Numero di pensioni/assicurati



L'altro rapporto che influenza l'andamento della spesa per pensioni sul Pil è il cosiddetto rapporto normativo-istituzionale, rappresentato dal rapporto fra la pensione media e la retribuzione media (grafico 4.24).
In tutti gli scenari considerati, tale rapporto dovrebbe diminuire in modo progressivo, sia per l'assenza di indicizzazione reale delle pensioni sia per la progressiva entrata a regime del sistema contributivo, che determinerà pensioni con importi più contenuti.
L'ipotesi di maggiore crescita della produttività (H2) produce un profilo ancor più sfavorevole, in quanto le variazioni della produttività vengono registrati dalla spesa per pensioni solo attraverso le prestazioni di nuova liquidazione, essendo stata abolita dal 1993 ogni forma di adeguamento reale dello *stock* di pensioni. In questo caso, alla fine del periodo di simulazione il rapporto fra la pensione

media e la retribuzione media dovrebbe scendere al 36%.
L'innalzamento dei requisiti previsti per la pensione di anzianità (H5) comporta una posticipazione del pensionamento, il cui effetto è stato osservato sull'andamento del numero dei pensionati illustrato nel grafico 4.22. Tuttavia, il differimento comporta, al contempo, un importo più elevato di pensione, maturata sulla base di una maggiore anzianità contributiva: il rapporto fra la pensione media e la retribuzione media dovrebbe collocarsi, dunque, su livelli lievemente più elevati rispetto allo scenario di base.
La curva rimane sostanzialmente invariata nelle restanti due ipotesi alternative, quali la riduzione della quota di occupati nella PA (H3) e l'estensione del regime contributivo *pro rata* (H4).
L'evoluzione della spesa per pensioni, illustrata nel grafico 4.25, si differenzia nelle ipotesi prese in esame.
Un *trend* più dinamico è riconducibile all'ipotesi di maggior produttività (H2), in seguito al più sostenuto incremento registrato dall'importo medio delle pensioni di nuova liquidazione.

Grafico 4.24 – Pensione media/retribuzione media



Nell'ipotesi di innalzamento dei requisiti per l'accesso al pensionamento (H5), la curva relativa alla spesa per pensioni risulta, fino al 2025, lievemente più bassa rispetto a quella dello scenario di base, in seguito agli effetti derivanti dalla posticipazione della pensione che si sostanziano in un minor numero di pensioni. Nel periodo successivo, invece, prevale l'effetto connesso all'importo di pensione più elevato, dovuto alla maggior anzianità contributiva che il beneficiario matura posticipando il periodo di pensionamento: a partire dal 2025, infatti, la spesa per pensioni dovrebbe risultare leggermente superiore a H1.
L'estensione del sistema contributivo *pro rata* (H4) determina, in termini di spesa, scostamenti minimi rispetto allo scenario di base.
Nel grafico 4.26 è riportato l'andamento dell'incidenza della spesa per pensioni sul Pil, che presenta il noto profilo a "gobba": nella prima parte del periodo di simulazione, è in particolar modo la

Grafico 4.25 – Spesa totale per pensioni (a prezzi costanti)

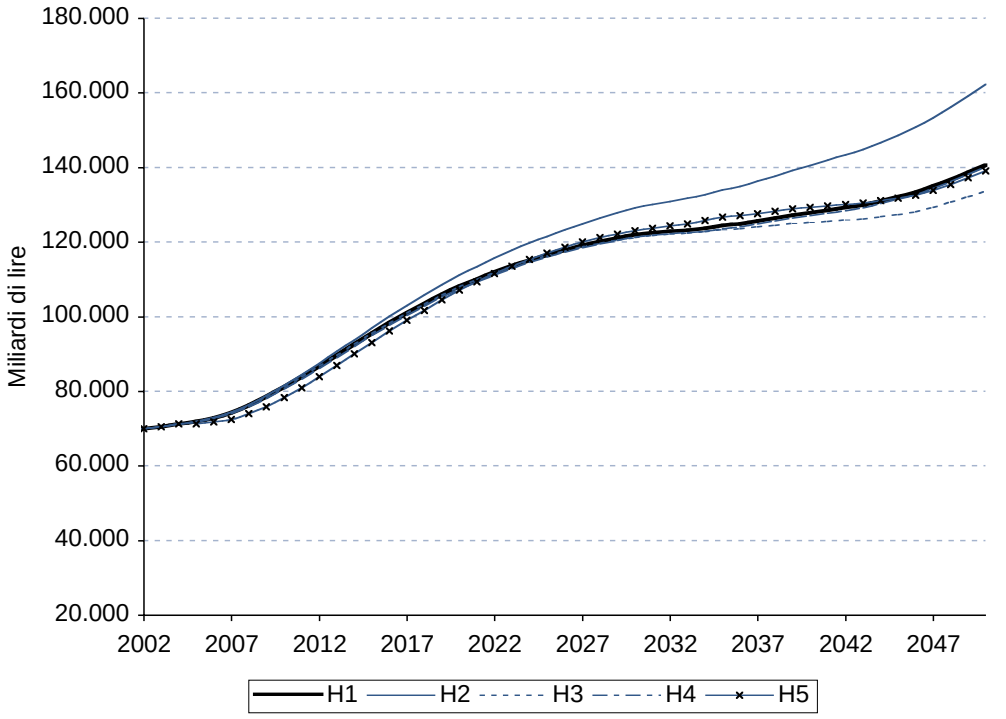
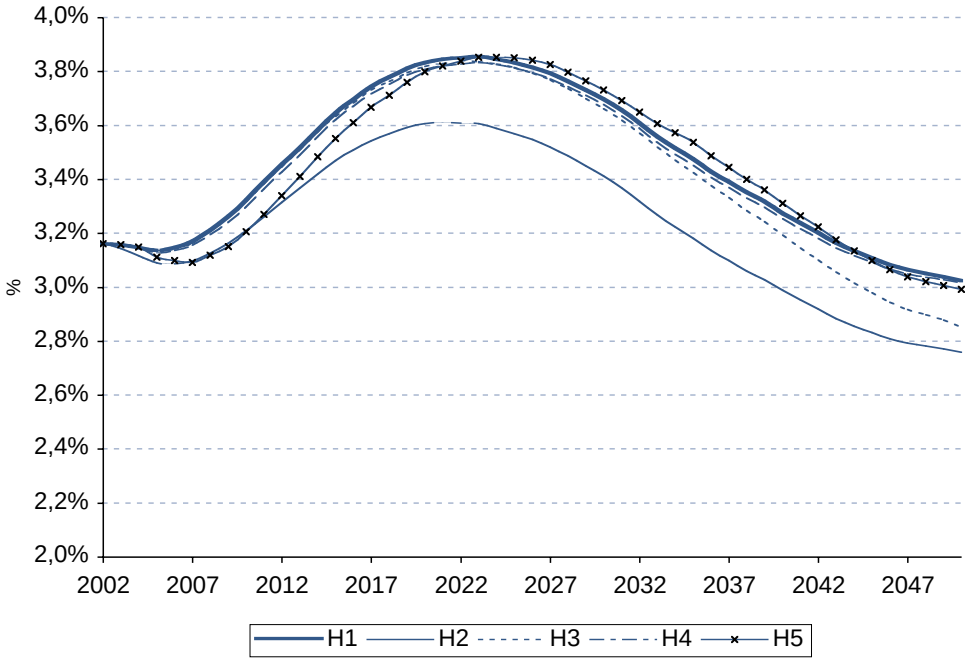


Grafico 4.26 – Spesa per pensioni/Pil



progressiva e massiccia fuoriuscita delle generazioni del *baby boom* a determinare l'aumento del rapporto fra la spesa e il Pil; nel secondo periodo della previsione, il profilo decrescente di tale rapporto è dovuto alla maggior operatività del sistema contributivo, che produce una diminuzione graduale e progressiva della pensione media, in grado di contrastare l'incremento del numero dei pensionati.

In base alle ipotesi dello scenario di base (H1), la spesa per pensioni in rapporto al Pil dovrebbe passare dal 3,2% a inizio periodo al 3,9% intorno al 2022, per poi scendere al 3% nel 2050.

Nel caso di requisiti più stringenti per la pensione di anzianità (H5), l'incidenza della spesa dovrebbe risultare più contenuta fino al 2023, a causa dell' "effetto numero" indotto dallo slittamento in avanti dei flussi di pensionamento; negli anni successivi, il profilo più dinamico del rapporto è dovuto all' "effetto importo", in seguito agli importi più elevati delle pensioni, che annullano i risparmi derivanti dall' "effetto numero".

Con l'estensione del sistema contributivo *pro rata* (H4) non si osservano miglioramenti significativi, in quanto, come già osservato, tale misura ha esaurito gran parte della sua efficacia: in questo caso, la curva del rapporto fra spesa e Pil si sovrappone quasi totalmente a quella dello scenario di base.

Un andamento più favorevole rispetto allo scenario di base è osservabile anche nel caso di riduzione della quota di occupati della PA (H3), in seguito a un minor numero di assicurati, che a sua volta dovrebbe dar luogo a un minor flusso di pensioni; tuttavia, in questo caso, pesanti risulterebbero gli effetti sugli equilibri finanziari delle gestioni pensionistiche, con una diminuzione delle entrate contributive.

L'ipotesi di maggiore produttività (H2) determina gli effetti migliorativi più consistenti, con un risparmio pari a circa 0,3 punti di Pil nell'intero periodo di previsione.

In assenza di indicizzazione delle pensioni in termini reali, infatti, gli incrementi di produttività vengono registrati dal Pil e solo in minima parte dalla spesa per pensioni, mediante le pensioni di nuova liquidazione. Il miglioramento della spesa sul Pil è in questo caso imputabile alla consistente diminuzione del rapporto fra la pensione media e la retribuzione media, che consente di ottenere risultati significativi sul piano della sostenibilità macroeconomica, a scapito però di quella sociale.

4

appendici

APPENDICE STATISTICA
AS4

Tabella AS4.1 - Fondi negoziali: dati relativi ai singoli fondi
(situazione al 30 giugno 2003)

Denominazione	Destinatari / Settori	Data delibera aut. esercizio	Data conf. risorse in gestione	Iscrittti al 30.06.03	Iscrittti al 31.12.02	Iscritti var. %	Bacino potenziali iscritti (1)	Tasso di adesione (%)	Anpd (migliaia di euro)
Fondi che hanno conferito le risorse in gestione									
FONCHIM	industria chimica, farmaceutica e settori affini	10-12-1997	1-03-1999	113.857	113.095	0,7	185.000	61,5%	693.766
COMETA	industria metalmeccanica e settori affini	11-11-1998	1-01-2000	336.759	341.204	-1,3	1.000.000	33,7%	1.454.831
FONDENERGIA	energia (prevalentemente aziende ENI)	21-05-1998	7-02-2000	29.924	30.560	-2,1	45.000	66,5%	220.324
QUADRI E CAPI FIAT	quadri e capi aziende del gruppo Fiat	3-06-1998	17-04-2000	13.341	13.874	-3,8	18.202	73,3%	98.282
FONDODENTISTI	medici odontoiatri (lav. aut.)	21-04-1999	25-09-2000	3.137	3.137	0,0	40.000	7,8%	18.300
COOPERLAVORO	cooperative di produzione e lavoro	28-06-2000	28-09-2000	13.744	13.431	2,3	340.000	4,0%	38.137
SOLIDARIETA' VENETO	aziende industriali del Veneto	20-10-1999	28-09-2001	13.116	12.944	1,3	340.000	3,9%	43.982
LABORFONDS	aziende del Trentino Alto Adige	19-04-2000	3-12-2001	63.814	60.262	5,9	190.000	33,6%	163.281
PREVIAMBIENTE	igiene ambientale	19-01-2000	10-12-2001	17.071	16.570	3,0	42.000	40,6%	58.219
PEGASO	gas, acqua, elettricità	28-06-2000	1-08-2002	18.865	18.525	1,8	37.000	51,0%	64.738
FOPEN	aziende del gruppo Enel	14-09-2000	1-04-2002	47.781	50.132	-4,7	64.000	74,7%	255.611
PREVICOOPER	cooperative del commercio	27-10-2000	11-07-2002	9.254	9.095	1,7	55.000	16,8%	33.103
FUNDUM	commercio, turismo e servizi (lav. aut.)	14-11-2000	2-12-2002	2.900	2.900	0,0	2.000.000	0,1%	1.312
FONCER	industria delle piastrelle di ceramica	30-11-2000	3-11-2002	6.617	6.378	3,7	35.000	18,9%	31.741
ARCO	industria del legno, arredamento, cemento e lapidei	28-09-2000	1-04-2003	18.160	18.302	-0,8	200.000	9,1%	29.225
MEDIAFOND	aziende del gruppo Mediaset	16-01-2002	3-06-2003	1.913	1.915	-0,1	3.000	63,8%	3.377
Totale fondi che hanno conferito le risorse in gestione: 16				710.253	712.324	-0,3	4.064.292		3.208.229
di cui riferiti a lavoratori dipendenti : 14				704.216	706.317	-0,3	2.024.292	34,8%	3.188.617
di cui riferiti a lavoratori autonomi: 2				6.037	6.007	0,5	2.040.000		19.612

Prosegue Tabella AS4.1

Denominazione	Destinatari / Settori	Data aut. raccolta adesioni	Data delibera aut. esercizio	Iscrittti al 30.06.03	Iscrittti al 31.12.02	Iscritti var. %	Bacino potenziali iscritti (1)	Tasso di adesione (%)	ANPD (migliaia di euro)
Altri fondi autorizzati all'esercizio dell'attività									
ALIFOND	industria alimentare	7-08-1998	16-02-2000	33.692	32.166	4,7	300.000	11,2%	112.736
FONSER	aziende di assicurazione e di assistenza	30-12-1998	31-05-2000	380	369	3,0	3.000	12,7%	2.014
TELEMACO	aziende telecomunicazione	7-04-1999	27-10-2000	55.649	56.849	-2,1	70.000	79,5%	207.408
PREVIVOLO	piloti e tecnici di volo di compagnie aeree	25-11-1998	27-10-2000	2.928	2.874	1,9	2.900	101,0%	72.313
FONLIGURE	aziende artigiane della Liguria (lav. aut.)	17-02-1999	5-07-2000	1.182	1.182	0,0	53.000	2,2%	80
FONDARTIGIANI	aziende artigiane (lav. aut.)	28-04-1999	21-11-2000	3.152	3.146	0,2	1.800.000	0,2%	415
FONDO FAMIGLIA	casalinghe, etc.	14-07-2000	28-12-2000	5.132	4.943	3,8			633
PREVIMODA	industria tessile-abbibliamento, calzature	5-05-1999	26-04-2001	41.444	42.442	-2,4	600.000	6,9%	65.331
FONDAPI	lav. dip. di piccole e medie imprese	2-12-1998	16-05-2001	24.030	23.904	0,5	700.000	3,4%	44.164
FONTE	lav. dip. del settore commercio, turismo e servizi	2-09-1998	23-10-2001	18.043	17.366	3,9	2.000.000	0,9%	51.858
CONCRETO	industria del cemento, calce e gesso	8-02-2000	30-10-2001	5.236	5.399	-3,0	11.000	47,6%	7.091
FILCOOP	dip. Coop. settori bonifiche, agricolo forestale, etc.		4-12-2001	1.234	602	105,0	160.000	0,8%	1.690
PREVAER	aziende di gestione dei servizi aeroportuali		9-01-2002	4.218	3.159		16.668	25,3%	1.765
GOMMAPLASTICA	industria della gomma e della plastica	4-08-1999	16-01-2002	27.672	26.680	3,7	123.455	22,4%	32.268
BYBLOS	carta, aziende grafiche ed editoriali	2-02-2000	31-01-2002	24.070	23.715	1,5	180.000	13,4%	24.777
EUROFER	aziende del gruppo Ferrovie dello stato	29-08-2000	12-03-2002	27.984	27.854	0,5	96.000	29,2%	44.164
PREVIDOC	commercialisti (lav. aut.)	1-10-1998	12-03-2002	1.371	1.372	-0,1	35.790	3,8%	
FONDAV	assistenti di volo di compagnie aeree	17-11-1999	5-06-2002	3.179	2.810	13,1	10.000	31,8%	4.803
MERCURIO	personale di terra di compagnie aeree	2-07-2002	2-07-2002				13.000		
PREVEDI	Imprese del settore edile	8-08-2002	8-08-2002	17			700.000	0,0%	3.138
PRIAMO	autoferrotranvieri	14-09-2000	17-01-2003	24.096	23.073	18.476	120.000,0	20,1%	
Altri fondi autorizzati all'esercizio dell'attività : 23				304.709	299.905	1,6	6.941.813		676.648
di cui riferiti a lavoratori dipendenti : 19				293.872	289.262	1,6	5.106.023	5,8%	675.520
di cui riferiti a lavoratori autonomi: 4				10.837	10.643	1,8	1.835.790		1.128
Totale fondi autorizzati all'esercizio dell'attività : 37				1.014.962	1.012.229	0,3	11.006.105		3.884.877
di cui riferiti a lavoratori dipendenti : 31				998.088	995.579	0,3	7.130.315	14,0%	3.864.137
di cui riferiti a lavoratori autonomi: 6				16.874	16.650	1,3	3.875.790		20.740
Fondi autorizzati alla sola raccolta delle adesioni: 4 (2)				7.720	8.987	-14,1	1.730.000	0,4%	
TOTALE GENERALE: 41				1.022.682	1.021.216	0,1	11.936.015		3.884.877
di cui riferiti a lavoratori dipendenti: 35				1.005.808	1.004.566	0,1	8.060.225		3.864.137
di cui riferiti a lavoratori autonomi: 6				16.874	16.650	1,3	3.875.790		20.740

(1) Dal bacino dei potenziali iscritti sono esclusi i dati relativi ai fondi territoriali.
(2) Non comprendono i fondi per i quali è scaduta la proroga dell'autorizzazione alla raccolta delle adesioni.
Fonte: Covip

indietro
torna all'indice
avanti