
UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI ROMA TOR VERGATA



DIPARTIMENTO DI INGEGNERIA INDUSTRIALE

MASTER O.S.C.U.A.I.

**ORGANIZZAZIONE E SVILUPPO DEL CAPITALE UMANO IN
AMBITO INTERNAZIONALE**



Relazione finale

***La spesa previdenziale: stato dell'arte e possibili
scenari futuri***

Relatore: Prof. Ing. Donato Morea

Candidata: Ing. Valeria Tranquilli

A. A. 2015/16

Indice:

1. Dalle mutue al sistema universale e obbligatorio
2. Sistemi pensionistici a capitalizzazione e a ripartizione
3. Sistemi contributivi e retributivi
4. Sistemi pensionistici, patti intra e intergenerazionali
5. Le riforme Amato e Dini
6. Gli interventi più recenti
7. Una valutazione delle riforme adottate e gli scenari di previsione

Bibliografia:

- Bosi, P. (2015), Corso di scienza delle finanze, Il Mulino
- Bosi, P., Guerra M. C. I tributi nell'economia italiana, Il Mulino
- Longobardi E. (2209), Economia tributaria McGraw-Hill
- Rosen, H.S., Gayet, T. (2013), Scienze delle finanze, McGraw-Hill

1. Dalle mutue al sistema universale e obbligatorio

Le prime prestazioni sociali sono state erogate, in Italia e nel resto dell'Europa, dalle mutue create dalle singole categorie di lavoratori. Solo con la diffusione dell'industria e con la formazione della classe operaia il sistema previdenziale è progressivamente diventato obbligatorio e gestito da istituti pubblici.

In ritardo rispetto al resto dell'Europa, le pensioni di invalidità e vecchiaia sono state istituite, per la prima volta, nel nostro Paese nel 1864, per i soli impiegati dipendenti dello Stato. Nel 1919, questi istituti sono stati resi obbligatori anche per gli operai dipendenti privati e, solo nel 1939, sono state introdotte, a favore di questi stessi lavoratori, le pensioni per i superstiti. Tra gli anni '50 e '60, la previdenza obbligatoria è stata estesa a tutte le categorie di lavoratori (artigiani, commercianti ecc.) e, alla fine degli anni '70, sono state introdotte le pensioni sociali. La crescita della spesa sociale che si è registrata fino alla fine degli anni '70 si spiega, quindi, con la progressiva estensione degli interventi, mentre le ragioni dei disavanzi crescenti che si sono verificati nel corso degli anni '80 e agli inizi degli anni '90 sono da ricondurre a fattori quali il metodo di finanziamento degli Enti previdenziali, l'andamento macroeconomico e l'evolversi della struttura della popolazione. Si è, così, formato un consistente debito previdenziale, ossia è diventata sempre più significativa la differenza tra il valore attuale delle prestazioni previdenziali che lo Stato si è impegnato a pagare e il valore attuale dei contributi sociali che verranno versati. Con il prioritario intento di contenere la spesa, il sistema previdenziale italiano è stato radicalmente modificato con le riforme Amato (D. Lgs. 503/92) e Dini (L. 335/95). Successivi interventi su questa materia sono stati fatti sia dal primo che dal secondo Governo Prodi (L. 449/97 e L. 247/2007), con il secondo Governo Berlusconi (L. 243/2004) ed, in ultimo, con il Governo Monti (L. 214/2011).

2. Sistemi pensionistici a capitalizzazione e a ripartizione

Per capire come si è formato il debito previdenziale italiano, è opportuno fare un passo indietro e analizzare, meglio, i sistemi pensionistici pubblici, con particolare riferimento alle modalità di finanziamento e ai criteri di definizione delle prestazioni. A proposito delle modalità di finanziamento, le entrate degli istituti previdenziali pubblici sono i contributi versati da lavoratori e datori di lavoro che possono essere impiegati in maniera diversa a seconda che il sistema di finanziamento sia a ripartizione o a capitalizzazione. Nei sistemi a ripartizione, il gettito contributivo riscosso in ogni periodo è destinato al finanziamento delle prestazioni erogate in quello stesso periodo; detto altrimenti, la generazione che lavora paga le pensioni di coloro che hanno cessato di lavorare. Nei sistemi a capitalizzazione, i contributi versati dai lavoratori sono investiti nel mercato dei capitali e, al momento del pensionamento, la pensione è pari ai contributi versati aumentati del tasso di rendimento ottenuto dal loro impiego.

Utilizziamo un semplice modello a generazioni sovrapposte per mettere in evidenza le variabili che condizionano i due sistemi di finanziamento. Ipotizziamo che la società sia composta da due sole generazioni: gli anziani (N_t) e i giovani (N_{t+1}). Ciascuna generazione vive per due periodi: durante il primo lavora e nel secondo sta a riposo mantenendosi con una pensione. La popolazione cresce a un tasso n ; i giovani, nell'intera vita lavorativa, percepiscono un salario S e pagano un'aliquota contributiva pari a c^* - assumiamo che c sia una variabile che non muta nel tempo (infatti non è indicizzata) per semplificare la notazione e sottolineare che stiamo cercando quell'aliquota che assicuri l'equilibrio finanziario. È evidente, però, che l'aliquota contributiva (o le aliquote contributive) possono essere modificate con una legge per scelta politica -. Assumiamo, inoltre, che la produttività del lavoro cresca a un tasso di crescita costante m , che si riflette

interamente sui salari. In questo modello, il tasso d'interesse reale r è costante per tutto il periodo. Al tempo t , il monte salari sarà pari a $S_t N_t$ e il monte contributivo a $cS_t N_t$.

Nei sistemi a ripartizione, al tempo $t + 1$ il monte contributivo serve per pagare le pensioni degli anziani, la cui pensione pro capite sarà, quindi, pari al rapporto tra i contributi che stanno versando i giovani ($cS_t N_{t+1}$) e il numero di anziani (N_t) che hanno diritto alla pensione, ossia [$S_{t+1} = S_t (1 + m)$ e $N_{t+1} = N_t (1 + n)$]:

$$P_{ripartizione} = \frac{cS_{t+1} \cdot N_{t+1}}{N_t} = \frac{cS_t (1+m) N_t (1+n)}{N_t} = cS_t (1+m)(1+n)$$

Nel sistema a capitalizzazione, invece, il monte contributivo versato dagli anziani ($cS_t N_t$) nel primo periodo verrà impiegato al tasso r e utilizzato nel secondo periodo per pagare le pensioni, il cui importo procapite sarà:

$$P_{capitalizzazione} = \frac{cS_t N_t (1+r)}{N_t} = cS_t (1+r)$$

Dal semplice confronto di queste due relazioni, si può notare che, a parità di aliquota contributiva c , i due sistemi si equivalgono soltanto se il tasso d'interesse è pari alla somma del tasso di crescita della produttività e del tasso di crescita degli occupati, approssimato per eccesso di $m \cdot n$. Una delle giustificazioni all'intervento dello Stato nel settore previdenziale è la necessità di garantire le pensioni in termini reali, assicurando i lavoratori contro il rischio del deprezzamento della moneta dovuto all'inflazione. In effetti, originariamente, il sistema previdenziale italiano era a capitalizzazione, ma i significativi tassi d'inflazione registrati nel corso degli anni '70 avevano diminuito il valore reale delle riserve e favorito il passaggio a un sistema a ripartizione. Al momento dell'introduzione del sistema a ripartizione, l'alto numero di lavoratori produceva una massa salariale e contributiva in grado di coprire la spesa per le pensioni.

Successivamente, però, fattori quali il progressivo invecchiamento della popolazione (n si è ridotto), il rallentamento della crescita e la conseguente riduzione dell'occupazione (anche m è più contenuto) hanno fatto sì che il tasso di crescita del monte contributivo non è più stato sufficiente a coprire le prestazioni previdenziali che lo Stato si era impegnato a garantire. Da qui la formazione del debito previdenziale e la necessità di ulteriori interventi di riforma.

3. Sistemi contributivi e retributivi

I sistemi pensionistici si possono distinguere, anche, a seconda del criterio utilizzato per definire l'ammontare della pensione, che può essere calcolata facendo riferimento, alternativamente, all'ammontare del salario del lavoratore o ai contributi versati. Nel primo caso, si parla di sistema retributivo e il salario considerato per definire la pensione può essere quello dell'ultimo periodo dell'attività lavorativa o una media di quanto guadagnato nell'intera vita lavorativa. Di norma, in questo sistema i salari sono indicizzati, in modo da tener conto delle variazioni dei prezzi che intercorrono tra il periodo dell'attività lavorativa e quello della pensione. Indipendentemente dalle modalità di calcolo, l'idea alla base del sistema retributivo è quella che lo Stato assicuri al pensionato il mantenimento, nel secondo periodo della sua vita, di uno standard di consumi simile a quello goduto durante il periodo in cui lavorava. Nel secondo caso, il sistema è definito di tipo contributivo e l'intervento pubblico mira a vincolare i singoli a un risparmio forzoso in vista del periodo d'inattività. Il tasso di remunerazione del capitale risparmiato non è quello di mercato, come accade nei sistemi a capitalizzazione, ma è definito dalla legge a priori.

In Italia, fino agli inizi degli anni '90, il sistema previdenziale era a ripartizione di tipo retributivo e caratterizzato non solo da un imponente debito previdenziale, ma anche da

marcate differenziazioni di trattamento tra categorie di lavoratori (*dipendenti e autonomi*) e tra settori dell'economia (*industria, agricoltura e servizi*). Inoltre, per un lungo periodo di tempo, è stato fatto un uso distorto di alcune prestazioni: le pensioni di anzianità e quelle di invalidità sono state utilizzate al posto dei sussidi alla disoccupazione per gestire le fasi negative del ciclo economico e i processi di trasformazione della produzione.

4. Sistemi pensionistici, patti intra e intergenerazionali

Dal punto di vista distributivo, l'ammontare della spesa previdenziale (intorno al 15% del PIL) è tale per cui gli effetti sulla distribuzione del reddito sono senza dubbio pari a quelli prodotti con il sistema tributario. In termini generali, possiamo dire che tutti i sistemi pensionistici pubblici si basano su un qualche patto tra generazioni e che l'aspetto più delicato delle riforme è proprio il fatto che va ridefinito questo accordo tra lavoratori e anziani e il ruolo dello Stato come garante di tale patto.

Nei sistemi a capitalizzazione, i trasferimenti di risorse tra generazioni sono determinati dalla differenza tra il tasso di remunerazione dei contributi versati che lo Stato assicura ai pensionati e l'andamento dei mercati finanziari. Se il tasso di remunerazione dei contributi versati supera quello di mercato, è la generazione giovane che trasferisce risorse agli anziani e viceversa quando la remunerazione riconosciuta sia inferiore a quella di mercato. Nei sistemi a ripartizione, l'analisi è un po' più complessa e, per capire i trasferimenti di risorse tra le generazioni, è necessario utilizzare il concetto di aliquota di equilibrio. L'aliquota di equilibrio è quella aliquota contributiva che permette di mantenere in equilibrio il Bilancio degli istituti previdenziali e che impedisce la formazione del debito previdenziale. Nei sistemi a ripartizione, l'aliquota di equilibrio è, quindi, la seguente:

$$N_t P_t = c S_{t+1} \cdot N_{t+1} \quad \text{o anche} \quad c = \frac{N_t P_t}{S_{t+1} N_{t+1}}$$

Nel seguito, considereremo tre possibili patti tra generazioni, che caratterizzano i sistemi a ripartizione con beneficio definito (l'espressione beneficio definito sta a indicare che le caratteristiche della prestazione pensionistica sono note al momento in cui l'individuo aderisce al piano pensionistico, pubblico o privato che sia): è fisso il tasso di sostituzione tra pensione e retribuzione; è fisso il rapporto monte pensioni/monte salari; è costante il rapporto tra pensione pro capite e salario al netto dei contributi.

Per capire come variano le risorse a disposizione delle due generazioni al variare della popolazione e della crescita del prodotto, è utile esplicitare il possibile patto tra generazioni sotteso alla normativa di ciascun sistema; quindi, è necessario inserire nella relazione che stabilisce l'aliquota di equilibrio (*Equazione n. 3*) la pensione pro capite che ciascun patto tra generazioni incorpora. Infine, si tratta di calcolare la pensione pro capite e salario netto, rispettivamente degli anziani e dei giovani lavoratori, per capire come questi sono influenzati dalle variabili considerate (*crescita della popolazione e del reddito*).

Il tasso di sostituzione tra pensione e retribuzione è fisso. Nel caso in cui il patto preveda un tasso di sostituzione fisso, la pensione viene definita come una percentuale dell'ultima retribuzione (o di una media degli ultimi anni) ed è pari a $P_t = kS_t$. Sostituendo P_t nella relazione che definisce l'aliquota di equilibrio, si ottiene:

$$N_t k S_t = c S_{t+1} N_{t+1} = c S_t \cdot (1 + m) N_t (1 + n)$$

Il tasso di sostituzione tra pensione e retribuzione è fisso. Per cui, esplicitando l'aliquota di equilibrio:

$$c = \frac{k}{(1+m)(1+n)}$$

La pensione pro capite è:

$$P_t = kS_t$$

ed è fissa perché non cambia al variare del valore di m ed n . Il salario netto è:

$$S_{netto} = (1-c)(1+m)S_t$$

Il tasso di sostituzione tra pensione e retribuzione è fisso. In questo caso, se diminuisce il tasso di crescita della popolazione (n) l'equilibrio finanziario è assicurato da un'aliquota di equilibrio più alta (c cresce, si veda la (5)), ossia l'onere è sopportato dalle generazioni più giovani (per le quali si riduce il salario netto). Al contrario, se c'è un miglioramento della produttività (m), l'aliquota che assicura il pareggio finanziario diminuisce e ne beneficiano i giovani lavoratori, che traggono beneficio anche dal fatto che il salario netto cresce per effetto della crescita di M .

Il rapporto monte pensioni/monte salari è fisso. Consideriamo, ora, il caso in cui sia fisso il rapporto tra monte pensioni e monte salari, ossia il caso in cui:

$$k = \frac{P_t N_t}{S_{t+1} N_{t+1}} = \frac{P_t N_t}{S_t (1+m) N_t (1+n)}$$

Il rapporto monte pensioni/monte salari è fisso. La pensione pro capite, in questo caso, deve essere ricavata dalla seguente condizione:

$$P_t = kS_t(1+m)(1+n)$$

Sostituiamo, come sempre, la pensione nella **(3)** che definisce l'aliquota di equilibrio:

$$N_t k S_t = (1 + m)(1 + n) = c S_t (1 + m) N_t (1 + n)$$

Da cui si ha che $c = k$.

Il rapporto monte pensioni/monte salari è fisso. Poiché il salario netto è sempre definito dalla (7), in questo caso una caduta del tasso di crescita della popolazione (n) si riflette su una pensione più bassa (si veda la (9)) e, quindi, l'onere è a carico degli anziani che sono in pensione. Al contrario, l'effetto di un aumento della produttività è quello di aumentare sia la pensione pro capite sia il salario netto (si confrontino la (9) e la (7)). Il rapporto tra pensione pro capite e salario netto è fisso. Infine, se si tiene costante il rapporto tra pensione pro capite e salario al netto dei contributi sociali, per calcolare l'aliquota di equilibrio è necessario partire dalla seguente relazione:

$$k = \frac{P_t}{(1 - c)S_{t+1}}$$

Il rapporto tra pensione pro capite e salario netto è fisso. La pensione pro capite è quindi:

$$P_t = k(1 - c)S_{t+1}$$

Sostituendo P_t nella (3), si ha:

$$N_t k (1 - c) S_{t+1} = c S_t (1 + m) N_t (1 + n)$$

Il rapporto tra pensione pro capite e salario netto è fisso. O anche:

$$N_t k (1 - c) S_t (1 + m) = c S_t (1 + m) N_t (1 + n)$$

Da cui:

$$k = (1 - c) = c(1 + n) \quad e \quad c = \frac{k}{(1 + n + k)}$$

Il rapporto tra pensione pro capite e salario netto è fisso. In questo caso, se il tasso di crescita della popolazione (n) diminuisce, si verifica un aumento dell'aliquota di equilibrio c con una conseguente riduzione del salario netto pro capite per la generazione dei giovani, ma, anche, della pensione pro capite degli anziani.

Il rapporto tra pensione pro capite e salario netto è fisso. I patti illustrati sono solo alcuni fra tutti quelli possibili e, comunque, la struttura di un sistema pensionistico è sempre piuttosto complessa, per cui i trasferimenti di risorse non si verificano solo tra generazioni, ma, anche, fra categorie di lavoratori e tra lavoratori appartenenti a settori differenti. Nel caso delle pensioni d'invalidità, per esempio, il pagamento della stessa aliquota contributiva attua un trasferimento di risorse dal gruppo dei lavoratori che corrono minori rischi dipendenti dall'attività lavorativa al gruppo che corre maggiori rischi. Il rapporto tra pensione pro capite e salario netto è fisso. In Italia, prima delle riforme Amato e Dini, il sovrapporsi di istituti nati in momenti diversi, l'uso distorto di alcuni di essi e i tentativi di modificare le aliquote per sanare gli squilibri finanziari avevano portato a una cosiddetta "giungla" contributiva, i cui effetti distributivi intra e intergenerazionali prescindevano da qualsiasi logica.

5. Le riforme Amato e Dini

Esaminiamo ora, le principali le modifiche strutturali intervenute con le riforme Amato e Dini, ricordando che l'obiettivo prioritario era, in entrambi i casi, quello di contenere la spesa pensionistica. Con la riforma Amato, fu aumentata l'età (da 60 a 65 anni per gli uomini, da 55 a 60 anni per le donne) per avere diritto alla pensione di vecchiaia (per la

quale sarebbe stato necessario aver contribuito per almeno 20 anni) e fu stabilito che, per avere diritto alla pensione di anzianità, sarebbero stati necessari 35 anni di contributi. Inoltre, furono modificati sia i criteri di determinazione della retribuzione pensionabile sia i criteri d'indicizzazione, questi ultimi non più riferiti ai salari ma ai prezzi. In particolare, la pensione fu calcolata moltiplicando una percentuale (detta tasso di rendimento) per la cosiddetta retribuzione pensionabile: $Pt = \text{Tasso di rendimento} \times \text{retribuzione pensionabile}$.

Il tasso di rendimento era pari al 2% per ciascun anno di contribuzione, variando così da un minimo del 40%, per coloro che avevano raggiunto i requisiti anagrafici e i 20 anni di contributi necessari ad avere la pensione di vecchiaia, a un massimo dell'80%, per chi aveva 40 anni di contributi. La retribuzione pensionabile era una media delle retribuzioni imponibili di tutti gli anni in cui il lavoratore aveva contribuito, riferite a tutta la vita lavorativa, potendo escludere dalla media quelle che erano inferiori del 20%, a condizione che non avessero superato un quinto delle retribuzioni considerate. Volendo fare una valutazione di questa riforma, potremmo sicuramente dire che il nuovo sistema ha favorito la separazione tra interventi assistenziali e previdenziali, limitando le pensioni d'invalidità e anzianità, e ha uniformato il trattamento delle diverse categorie di lavoratori. Sul piano dell'equità fra generazioni, ha favorito coloro che erano già in pensione rispetto ai giovani; in particolare, la misura che ha legato l'indicizzazione delle pensioni ai prezzi, invece che alle retribuzioni, ha escluso i futuri pensionati dagli incrementi di produttività.

Nel fare questa media, le retribuzioni, percepite in anni diversi, sono rese omogenee nel tempo con un calcolo di capitalizzazione che tiene conto del tasso d'inflazione aumentato dell'1% per ogni anno. La nuova disciplina pensionistica è stata applicata a chi è entrato nel mercato del lavoro nel 1994, non ha interessato coloro che, all'epoca, erano già pensionati e, solo modestamente, coloro che erano già in attività. Con la riforma Dini, si è voluto trasformare il sistema da retributivo a contributivo, dare flessibilità al meccanismo di

accesso al pensionamento, proseguire il processo di armonizzazione degli ordinamenti pensionistici, diffondere le forme pensionistiche complementari ed estendere la tutela pensionistica alle categorie che ne erano ancora sprovviste. La riforma Dini ha, quindi, trasformato il sistema pensionistico italiano da sistema a ripartizione di tipo retributivo a sistema a ripartizione contributivo, ed è stata applicata, integralmente, a coloro che sono entrati nel mercato del lavoro a partire dal 1996.

Per coloro che al 1 gennaio 1996 erano già entrati nel mercato del lavoro ma avevano meno di 18 anni di contribuzione, fu applicato il sistema pro-rata, per cui una parte della pensione fu calcolata con il sistema retributivo e una parte con il sistema contributivo (*per questo, spesso, si parla, anche, di sistema misto*). Per coloro che avevano più di 18 anni di contribuzione al 3 dicembre 1995, si è continuato ad applicare il regime definito dalla Legge Amato. Con il regime della riforma Dini, la pensione fu calcolata moltiplicando il montante contributivo, ottenuto applicando l'aliquota del 33% alle retribuzioni, per un saggio pari alla media mobile quinquennale del tasso di variazione del PIL nominale. Questo ammontare fu moltiplicato per un coefficiente, detto di trasformazione, che serviva a garantire l'uguaglianza tra monte contributivo e monte pensioni e variava a seconda dell'età di pensionamento: la pensione era tanto più alta quanto più anziano era il pensionato, e, quindi, quanto più era bassa la sua speranza di vita. Il coefficiente di trasformazione, diminuendo l'importo delle pensioni al diminuire dell'età del pensionamento, ha automaticamente disincentivato le pensioni di anzianità. L'età pensionabile non era più fissa ma era stata creata una fascia di età, dai 57 ai 67 anni, indistintamente per uomini e donne, per cui erano penalizzati coloro che andavano in pensione sotto i 65 anni e premiati coloro che li superavano.

In termini formali, si ipotizzi che un individuo viva 4 periodi (T1-T4 nella Tabella 1) e che nei primi due periodi lavori, percependo un salario (S) e versando una percentuale c di

contributi (cS), mentre negli altri due periodi stia a riposo, ricevendo una pensione P . Aiutandosi con la Tabella 1, è possibile calcolare il monte contributivo all'inizio del terzo periodo, ossia nel momento in cui il lavoratore va in pensione. Imponendo la condizione che definisce l'equilibrio finanziario, ossia che montante contributivo e montante pensione siano uguali, è possibile calcolare la pensione pro capite e capire meglio da cosa dipende il coefficiente di trasformazione. Se g è il tasso di crescita nominale del PIL con cui si capitalizzano i contributi, il montante contributivo all'inizio del terzo periodo è il seguente:

$$MC_3 = c[St (1 + g)(1 + g)] + cSt (1 + g)$$

dove la prima parte della formula indica la capitalizzazione dei contributi versati nel primo periodo e la seconda parte di quelli versati nel secondo. Se il montante contributivo è pari a:

$$MC_3 = cS[(1 + g)^2 + (1 + g)]$$

e il monte pensioni:

$$MP_3 = P + \frac{P}{(1 + r)} + P \frac{1}{(1 + r)}$$

in cui r è il tasso a cui vengono scontate le pensioni future necessario per riportare la pensione percepita nel tempo T_4 ai valori di T_3 , l'equilibrio finanziario è assicurato se: $MP_3 = MC_3$.

Quindi, la pensione pro capite è come segue:

$$P = \frac{cS[(1 + g)^2 + (1 + g)]}{1 + \frac{1}{(1 + r)}}$$

Si osservi che, come già detto, la pensione pro capite si ottiene moltiplicando il montante

$$1/\left[1 + \frac{1}{(1 + r)}\right]$$

contributivo per:

che altro non è che il coefficiente di trasformazione già citato.

Si può, così, verificare che tale coefficiente dipende dall'età del pensionato: più è anziano, minore è la sua speranza di vita e quindi il numero di periodi in cui si prevede di dover erogare la pensione, maggiore è il coefficiente stesso e, quindi, la pensione.

6. Gli interventi più recenti

In seguito sono intervenuti su questa materia sia i Governi Prodi, sia quelli presieduti da Berlusconi. Le misure adottate dal primo Governo Prodi sono state prese nell'ambito della manovra di Bilancio per il 1998, con il duplice obiettivo di accelerare l'uniformazione della normativa dei regimi pensionistici e di elevare - per alcune categorie di lavoratori - i requisiti di età per la pensione di anzianità. Queste misure non hanno inciso tuttavia sul livello della spesa nel lungo periodo.

Durante il secondo Governo Berlusconi, con la Legge 243/2004 (Legge Maroni), invece, sono state introdotte novità finalizzate a contenere ulteriormente la spesa pensionistica di lungo periodo. In estrema sintesi, la legge ha previsto un requisito unico per andare in pensione: 40 anni di contributi o 65 anni di età (60 per le donne) e 35 di contributi. Inoltre, il Parlamento ha autorizzato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi con l'obiettivo di eliminare progressivamente il divieto di cumulo tra pensioni e redditi da lavoro, sostenere e favorire lo sviluppo di forme pensionistiche complementari e rivedere il principio della totalizzazione dei periodi assicurativi, estendendone l'operatività anche alle ipotesi in cui si raggiungano i requisiti minimi per il diritto alla pensione in uno dei fondi presso cui sono accreditati i contributi. Nel corso del 2005 e 2006 sono stati adottati il

decreto legislativo sulla previdenza complementare (D. Lgs. n. 252 del 5 dicembre 2005) e quello sulla totalizzazione (D. Lgs. n. 42 del 2 febbraio 2006).

Il 23 luglio 2007 è stato sottoscritto dal secondo Governo Prodi e dalle parti sociali un accordo per alcuni interventi sul welfare. Nel corso dell'estate tale accordo è stato sottoposto a referendum tra i lavoratori, che lo hanno approvato in larga maggioranza. Infine, uno dei collegati alla legge Finanziaria adottati nel corso della sessione di Bilancio 2007 ha recepito i contenuti di tale accordo (Legge 247/2007). Si tratta di una nuova disciplina del mercato del lavoro, della normativa che riguarda l'accesso alle pensioni di vecchiaia e di anzianità, di un trattamento specifico per i lavoratori che svolgono mansioni usuranti e, infine, della previsione di nuove modalità per totalizzare i contributi versati dai lavoratori in diverse casse previdenziali. In particolare, per quanto riguarda le pensioni, è stato superato il così detto "scalone", termine giornalistico che sta a indicare un diverso trattamento previsto per quelli che potevano andare in pensione prima del 1 gennaio 2008 e quelli che potevano farlo solo dopo. Come già ricordato, infatti, la Legge Maroni aveva modificato la normativa precedente, che assegnava le pensioni di vecchiaia associando differenti anni di contribuzione a un'età anagrafica compresa tra i 57 e i 67 anni di età, stabilendo che dal 1 gennaio 2008 per avere diritto alla pensione di vecchiaia fosse necessario avere 65 anni di età per gli uomini (60 per le donne) e almeno 35 anni di contributi. Con il protocollo sul welfare, il così detto "scalone" è stato sostituito con una serie di "scalini", che mantengono l'obiettivo di allungare - progressivamente - l'età pensionabile. In altre parole, nel 2008 i lavoratori dipendenti sono potuti andare in pensione con 58 anni di età e 35 di versamenti. Per gli autonomi erano invece richiesti 59 anni di età.

Dal 1 luglio 2009 è invece scattato un meccanismo di quote, con il quale si terrà conto della somma dell'età anagrafica e degli anni di versamenti, ancorato a un'età minima e ai

35 anni di contributi. Per esempio, per i lavoratori dipendenti, si partirà con quota 95, con almeno 59 anni di età: ciò significa che potranno andare in pensione coloro che avranno 59 anni di età e 36 di contributi ($36 + 59 = 95$), oppure 60 anni di età e 35 di contributi e così via. Tale quota aumenterà a 96 dal 1 gennaio 2011 (con almeno 60 anni di età) e a 97 dal 2013 (con almeno 61 anni). Per i lavoratori autonomi, il requisito anagrafico è più alto di un anno. Vale sempre la possibilità di avere la pensione di anzianità se si raggiungono i 40 anni di contributi. In quella occasione era stato attribuito a una Commissione il compito di proporre entro il 31 dicembre 2008 le modifiche per il calcolo dei coefficienti di trasformazione previsti dalla Legge 335/95 e lungamente illustrati.

Inoltre il Governo era stato autorizzato ad adottare, entro tre mesi, dei decreti per definire le così dette attività usuranti, per le quali il diritto al pensionamento per anzianità sarà acquisito con requisiti inferiori. Infine è stata introdotta una disciplina transitoria in attesa della riforma della totalizzazione dei contributi assicurativi; tale riforma dovrebbe permettere ai lavoratori che, nell'arco della loro vita, hanno svolto attività lavorative con rapporti contrattuali diversi (*collaborazioni a progetto, liberi professionisti, dipendenti*) di unificare i versamenti effettuati nelle differenti gestioni. *La caduta del secondo Governo Prodi ha impedito l'adozione di questi decreti.* Durante il terzo Governo Berlusconi sono state adottate delle misure che avranno un impatto ridotto sulla crescita della spesa. La prima misura è stata adottata in attuazione di una sentenza della Corte di Giustizia Europea, che richiedeva l'equiparazione del trattamento pensionistico per gli uomini e le donne. In particolare, per le dipendenti del pubblico impiego, la legge 102/2009 prevede un progressivo innalzamento dei requisiti anagrafici necessari per avere diritto alla pensione di vecchiaia, in modo da passare dai 60 anni attuali ai 65 anni (uguali agli uomini) entro il 2018. La seconda misura è un adeguamento dei requisiti anagrafici ai nuovi valori della speranza di vita calcolati dall'Istat, che entreranno in vigore solo dal 1 gennaio 2015. Infine, gli interventi più recenti in materia sono stati effettuati dal Governo

Monti con la Riforma Fornero (Legge 22 dicembre 2011, n. 214). Estensione del metodo contributivo a tutti i lavoratori Dal 1 gennaio 2012 introduzione del metodo contributivo prorata anche per il lavoratori che al 31 dicembre 1995 avevano maturato più di 18 anni di anzianità contributiva. Abolizione delle finestre mobili (incorporate nei requisiti).

Nuovi requisiti di accesso pensione di vecchiaia. Entro il 2018 adeguamento a 66 anni (con un minimo di 20 anni di anzianità contributiva) ai fini della pensione di vecchiaia per gli uomini (pubblico e privato) e per le donne del settore pubblico. Nuova pensione anticipata (eliminate le pensioni di anzianità). Nuovi requisiti (con penalizzazione se età inferiore a 62 anni): 42 anni e 1 mese di contributi per gli uomini (a regime, dal 2014, 42 anni + 3 mesi); 41 anni e 1 mese per le donne (a regime, dal 2014, 41 anni + 3 mesi). Per i contributivi puri possibile uscita tra 63 e 70 anni (se pensione superiore a un minimo). Dal 2019 revisione biennale dei coefficienti di trasformazione e dei requisiti anagrafici di accesso alla pensione (adeguamento speranza di vita), oltre che dei limiti contributivi per la pensione anticipata. La riforma Fornero ha incontrato numerose difficoltà dovute all'insufficienza di risorse previste per tutelare le aspettative dei cosiddetti "esodati". Rientrano in questa categoria sia i soggetti prossimi al raggiungimento dei requisiti pensionistici al momento dell'adozione della nuova normativa, sia quelli da poco fuoriusciti dal mercato del lavoro. In particolare, per questi ultimi si è reso necessario applicare la normativa previgente, e prevedere specifiche risorse finanziarie, perché l'uscita dal mercato del lavoro era avvenuta nell'aspettativa della maturazione del diritto alla pensione.

7. Una valutazione delle riforme adottate e gli scenari di previsione

Per valutare la sostenibilità macroeconomica del nuovo sistema dopo la riforma Dini, si riprenda la formula che definisce la pensione pro capite in un sistema a ripartizione (1).

Se ne deriva che: la pensione pro capite e la spesa pensionistica aumentano al crescere del tasso di crescita del PIL; a differenza del sistema retributivo, gli squilibri finanziari non si possono correggere aumentando l'aliquota contributiva, perché una tale manovra causerebbe un aumento della pensione pro capite.

Questo è un pregio, perché se ci fosse convenienza ad aumentare l'aliquota, provvedimenti in questa direzione scoraggerebbero il lavoro, aumentando la differenza tra salario lordo e netto, o meglio scoraggerebbero il lavoro regolare; si tratta comunque di un sistema a ripartizione, quindi soggetto al rischio demografico: se la popolazione non cresce, un numero ridotto di lavoratori deve sostenere una spesa per pensioni sempre più onerosa.

A proposito degli aspetti distributivi, il processo di riforma iniziato con i provvedimenti del Governo Amato aveva scaricato gran parte dell'onere del riequilibrio dei conti sulle nuove generazioni, ossia su coloro che agli inizi degli anni '90 avevano appena cominciato a lavorare o che hanno cominciato a lavorare in questo decennio.

Su questo aspetto la riforma Fornero prevede una ripartizione dell'onere della correzione dei conti pubblici più equilibrata dal punto di vista generazionale: gli incentivi a posticipare il pensionamento sono stati estesi a tutte le generazioni di lavoratori e comporteranno un aumento generalizzato dell'età di quiescenza, con conseguente aumento dell'assegno medio, oggi meno diseguale tra generazione presenti e future. In conclusione, nei grafici seguenti, sono riportati l'andamento della spesa pubblica per pensioni (Figura 1) e l'andamento del tasso di sostituzione lordo (Figura 2), secondo la normativa vigente e quella precedente la riforma.

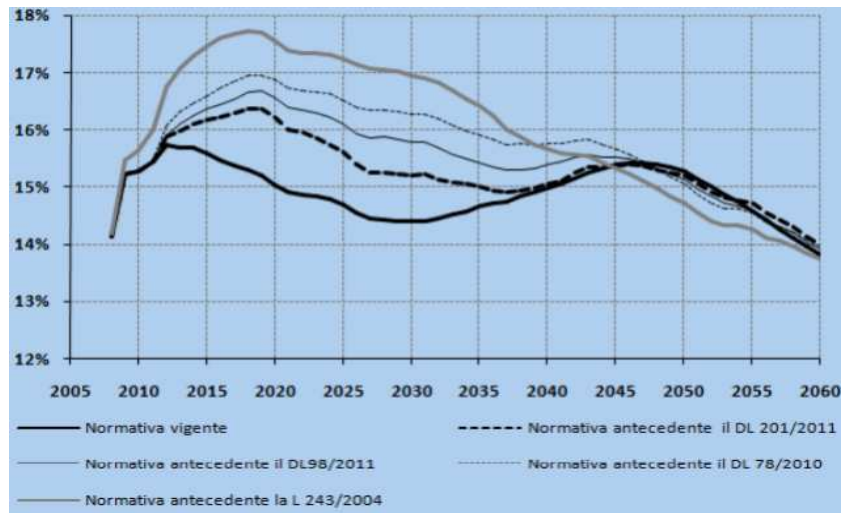


Figura 1 - Spesa pubblica per pensioni (in percentuale del PIL)

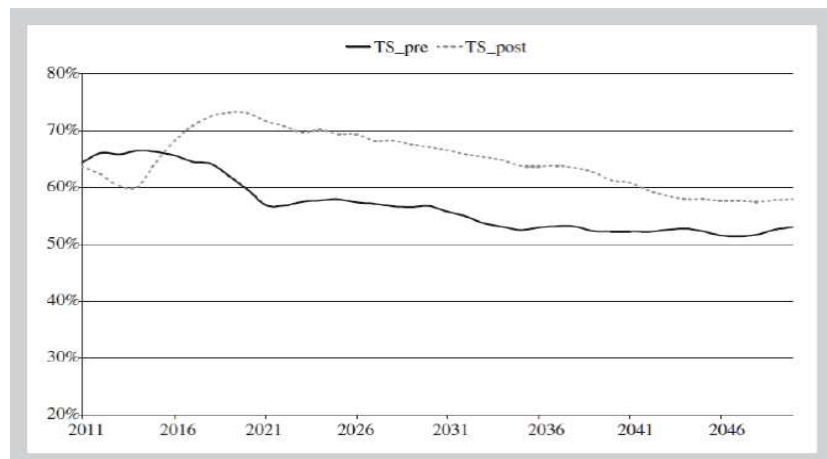


Figura 2 - Andamento del tasso di sostituzione lordo tra la prima rata pensionistica e l'ultima retribuzione