

**LA DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA PREVIDENZIALE:  
UNA VALUTAZIONE**

**di Elsa Fornero e Onorato Castellino \***

1. *I termini del problema.* All'inizio del 1992, il sistema previdenziale italiano soffriva di tre gravissime anomalie: lo squilibrio finanziario, le iniquità redistributive, gli incentivi perversi.

Lo squilibro finanziario, già in atto e destinato ad accentuarsi ancor più in prospettiva, era misurabile in termini di forte divario fra l'aliquota di equilibrio e l'aliquota effettiva. A partire dagli anni Cinquanta, infatti, la legislazione previdenziale era venuta sancendo diritti che subito erano considerati "acquisiti", e quindi irrevocabili, almeno per tutte le coorti viventi, ma senza alcuna proiezione degli oneri che, nei decenni successivi, ne sarebbero derivati. Dall'inizio degli anni Settanta, i tassi di sviluppo della produttività (e quindi delle retribuzioni) e della popolazione lavorativa si sono sensibilmente ridotti, mentre la vita media continuava ad allungarsi. Al tempo stesso, la maturazione del sistema e l'entrata a regime delle nuove regole (e in particolare delle "pensioni di anzianità") conducevano all'abbassamento dell'età media di pensionamento e alla liquidazione di trattamenti pensionistici sempre più elevati. Gli effetti degli andamenti demografici (in parte imprevedibili) e delle norme legislative (questi del tutto prevedibili, se lo si fosse voluto) hanno fatto continuamente salire l'onere gravante sulle generazioni attive. Si era così giunti a un punto in cui si sarebbero dovuti deliberare continui aumenti dell'aliquota oppure rivedere le promesse del sistema.

Le iniquità redistributive sussistevano sia tra regimi, per effetto delle differenze normative, sia entro regimi, per effetto di diverse età al pensionamento, diverse dinamiche retributive, ecc. La pensione era infatti calcolata: a) in funzione dell'ultima retribuzione (o di una media delle ultime retribuzioni) e b) senza alcun riguardo alla vita attesa al momento del pensionamento. La regola a) favorisce le carriere lavorative più dinamiche (si è pagato inizialmente su retribuzioni basse, ma la pensione è commisurata alle retribuzioni finali alte) offrendo loro un rendimento implicito particolarmente elevato, che di norma va a beneficio di persone collocate - grazie appunto alla loro storia retributiva - nella fascia alta della distribuzione dei redditi. La regola b) favorisce - anche in questo caso con un rendimento implicito più elevato - i pensionamenti in età inferiore alla media, che sono più spesso goduti da chi appartiene a famiglie di reddito medio-alto oppure da chi intende, grazie all'esperienza maturata, passare ad altre attività. Le ricadute della previdenza sociale sulla distribuzione del reddito erano quindi spesso ben diverse da quelle inizialmente ipotizzate e previste, concorrendo, a mano a mano che se ne è diffusa la consapevolezza, alla crescente insoddisfazione verso il sistema.

---

\* Università di Torino e CeRP (Center for Research on Pensions and Welfare Policies)  
e-mail: [elsa.fornero@unito.it](mailto:elsa.fornero@unito.it); [onorato.castellino@unito.it](mailto:onorato.castellino@unito.it)

Gli incentivi perversi avevano a che fare (oltre che con l'occultamento dei redditi negli anni di lavoro iniziali e con le promozioni finali fittizie) con la scelta dell'età alla quale si terminava l'attività lavorativa. Questa scelta è anzitutto influenzata dal limite minimo di età al quale è prevista l'erogazione della pensione, limite che, paradossalmente, è stato abbassato (soprattutto attraverso la pensione di anzianità) proprio mentre la vita media aumentava. La scelta è inoltre influenzata dall'aumento che la misura della pensione subisce per ogni anno di prosecuzione dell'attività oltre il limite minimo: questo aumento era del tutto insufficiente a compensare il maggiore onere contributivo e la perdita di un'annualità di pensione connessi con la prosecuzione. Il sistema previdenziale si era quindi tradotto, probabilmente al di là delle intenzioni di chi lo aveva disegnato, in una potente causa di riduzione della partecipazione delle classi anziane alle forze di lavoro (Gruber e Wise, 1999), operando congiuntamente con l'evoluzione demografica nel causare l'aumento del rapporto tra il numero dei pensionati e quello degli attivi.

L'autunno del 1992, con la legge delega n. 421 del 23 ottobre (governo Amato), seguita tre anni dopo dalla legge 8 agosto 1995, n. 335 (governo Dini), segna uno spartiacque storico nella politica previdenziale italiana. L'insieme delle riforme Amato e Dini, con le ulteriori revisioni operate dal governo Prodi (1997), rappresenta infatti un contributo radicale e coraggioso alla correzione delle preesistenti anomalie. Nel disegno definitivo di queste riforme (prescindendo cioè dalla fase di transizione, sulla quale si ritornerà fra breve), la correlazione tra pensione e retribuzione finale (c.d. "metodo retributivo") è stata sostituita da un più appropriato riferimento alle retribuzioni (Amato) o al montante delle contribuzioni (Dini) dell'intera vita lavorativa (c.d. "metodo contributivo"). La pensione di anzianità è stata dapprima ricondotta, per i dipendenti pubblici, alla meno generosa normativa prevista per i dipendenti privati (Amato) e poi abolita per ambedue le categorie (Dini). La pensione di vecchiaia può essere richiesta a partire dall'età di 57 anni, ma il coefficiente di conversione del montante in rendita tiene conto, alle diverse età, della speranza residua di vita. Al minore livello dell'aliquota versata dai lavoratori autonomi è stata associata una promessa pensionistica analogamente più bassa. L'armonizzazione delle normative dei diversi regimi è stata disciplinata come principio generale e affidata all'esercizio di deleghe al Governo. Su tutto ciò si inserisce l'innovazione (già presente nella riforma Amato e da allora pienamente operante) che de-indicizza le pensioni dai salari reali, collegandole unicamente all'indice dei prezzi, innovazione che da sola genera una parte rilevante dei risparmi complessivi.

Le precedenti anomalie avevano però modellato le aspettative dei lavoratori di ogni età, spingendo tanto il legislatore del 1992 quanto quello del 1995 a tutelare queste aspettative con generose norme transitorie, le quali lasciano aperti ancora per svariati decenni i tre ordini di problemi prima individuati.

In particolare, il nuovo regime diventerà pienamente operativo soltanto dopo il 2030 per quanto riguarda i flussi delle nuove pensioni e soltanto dopo il 2050 per quanto riguarda lo stock delle pensioni in essere. Senza nuovi interventi, la transizione è perciò destinata a essere molto lunga. Così durante come al termine della transizione, l'aliquota contributiva sarà pari al 32.35 per cento per i dipendenti pubblici e al 32.70 per cento per i dipendenti privati. Per artigiani e commercianti, l'aliquota sta compiendo una lentissima

transizione dal 15 al 19 per cento. Tutti e tre i livelli – i primi due molto alti rispetto allo *standard* internazionale – sono però insufficienti, e sino al 2040 largamente insufficienti, a coprire la spesa<sup>1</sup>. A legislazione invariata, il disavanzo annuale complessivo è stimabile in un ordine di grandezza di 4 – 4.5 punti percentuali del Pil fino al 2030, e soltanto in seguito esso tenderà a convergere lentamente verso il pareggio che dovrebbe caratterizzare l'applicazione integrale della nuova formula.

Quanto agli incentivi, il nostro sistema previdenziale è oggi ben lontano dalla neutralità, e lo sarà ancora per lungo tempo, a causa del perdurare (integrale o *pro rata*) di componenti retributive nel calcolo delle pensioni. Il metodo retributivo, in particolare quando abbinato al pensionamento precoce (pensioni di anzianità), è causa di distorsioni perché in esso risulta blando il collegamento al margine tra contributi e prestazioni e, soprattutto, inesistente ogni nesso con la longevità attesa al momento del pensionamento. Le perdite causate dalla permanenza nell'attività lavorativa una volta raggiunti i requisiti minimi per il pensionamento configurano una "tassa implicita" che può arrivare, per le coorti protette dalla riforma (per le quali la pensione sarà ancora tutta retributiva, o quasi), anche al 60-70 per cento del salario percepito. In queste condizioni, non vi è da stupirsi che i tassi di attività scendano fortemente a partire da età relativamente giovani, ossia intorno ai 55 anni. Anche in assenza di dati rigorosi, è lecito affermare che le persone che escono in età così giovane finiscono spesso per alimentare il lavoro irregolare e sommerso.

## 2. Linee per una nuova riforma.

Nel rapporto CeRP *La riforma del sistema previdenziale italiano* (a cura di E. Fornero e O. Castellino, Bologna, Il Mulino, 2001), vengono suggerite alcune linee di intervento, ai fini sia del riequilibrio dell'attuale sistema a ripartizione, sia del potenziamento, al suo fianco, di una componente a capitalizzazione. Mentre si rinvia a questo rapporto per l'illustrazione degli altri aspetti (tra i quali, in particolare, l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione e dell'età pensionabile alle variazioni della longevità), se ne menzionano in questa sede due.

a) *l'estensione del pro rata*. Per correggere gli squilibri e le distorsioni della transizione, la più naturale – e anche meno controversa, almeno stando a svariati pronunciamenti istituzionali, politici e sindacali – ipotesi di riforma è rappresentata dall'estensione del metodo di calcolo contributivo a tutti i lavoratori, a valere sull'anzianità residua all'atto dell'entrata in vigore del provvedimento. Questo tipo di riforma è conosciuto con il nome di estensione del *pro rata*, dove il termine "estensione" si riferisce all'applicazione del metodo contributivo anche ai lavoratori che ne furono esclusi al momento dell'entrata in vigore della riforma Dini, ossia ai lavoratori con 18 e più anni di anzianità contributiva all'inizio del 1996. L'esclusione di un'ampia platea di lavoratori fu probabilmente un prezzo da pagare per l'approvazione delle riforme (sia quella del 1992, sia quella del 1995).

Va detto subito come, sotto entrambi i profili – correzione delle distorsioni e risparmi di spesa e, perciò, contenimento del disavanzo – gli effetti di quest'ipotesi di intervento appaiano oggi estremamente esigui. Ciò dipende anche dall'applicazione ritardata (rispetto all'inizio della riforma Dini) che comunque caratterizzerebbe il provvedimento, limitando il numero di coorti che vi sono interessate e il numero di anni nei quali la correzione si applica, così riducendone l'entità.

---

<sup>1</sup>Come peraltro confermato dal rapporto della Commissione per la riforma previdenziale (Commissione Brambilla, ottobre 2001).

*b) L'intervento sulle pensioni di anzianità.* Come si è già accennato, l'origine degli squilibri e delle distorsioni sta nella combinazione di una formula generosa (quella retributiva) con la bassa età di pensionamento resa possibile dalla normativa sulle pensioni di anzianità, in presenza di un forte allungamento della speranza di vita nelle età anziane.

In questa materia, due erano – sin dalle riforme Amato e Dini - le possibili carte da giocare, l'una incidente sulla misura dei trattamenti, l'altra sul diritto a goderne. Sulla misura si sarebbe potuto operare con un'innovazione radicale, ossia anticipando un'applicazione dell'equità attuariale più tardi introdotta dalla riforma Dini (ma soltanto, come si è appena ricordato, per la configurazione di regime). Si sarebbe cioè potuto mantenere l'istituto della pensione di anzianità per chi già ne aveva raggiunti i requisiti e per chi si apprestava a raggiungerli, determinandone però l'importo in misura inversamente proporzionale alla speranza di vita.

Si preferì invece lasciare immutate le regole sulla misura e ridisciplinare quelle sul diritto. La legge Amato, e la legge Dini che seguì il medesimo criterio, ruotano quindi su una serie di complicate combinazioni binarie di età e di anzianità. Chi vi rientra può esercitare il diritto; chi ne resta fuori, anche per un solo giorno, se lo vede posticipare in misura sensibile.

Questo meccanismo ha almeno tre gravi controindicazioni. La prima è l'evidente ingiustizia: il fulmine del divieto colpisce alcuni e lascia indenni altri, quando la differenza di condizioni soggettive è troppo sottile (e a volte dipendente soltanto dall'aver o non avere presentato una domanda entro un particolare termine) per meritare tanta discriminazione. La seconda è il perverso incentivo all'accelerazione delle dimissioni ch'esso provoca. Ogni volta che, negli ultimi tempi, si è accennato a possibili interventi sull'anzianità, centinaia di migliaia di persone, che contavano di lavorare ancora alcuni anni, hanno perduto il sonno nel timore che le loro prospettive fossero improvvisamente sovvertite. In una considerevole parte dei casi, queste persone hanno deciso di non correre rischi, anticipando la cessazione dell'attività. Ne è derivato il peggiore risultato possibile: una diminuzione dell'offerta di lavoro (non di rado difficilmente sostituibile) o un suo passaggio all'economia sommersa, e un aumento della spesa previdenziale. La terza controindicazione è la natura di provvedimento di imperio che non distingue tra situazioni diversissime e quindi impone perdite di benessere per gli individui e oneri di efficienza al sistema produttivo. Le situazioni personali e familiari, le possibili utilizzazioni del tempo in alternativa all'attuale occupazione, e più generalmente le “curve di indifferenza” fra reddito e tempo libero per un verso; e il combinarsi degli effetti dell'anzianità sull'esperienza, ma al tempo stesso sull'obsolescenza, del lavoratore, per l'altro verso, sono estremamente variabili da caso a caso.

Per conseguenza, nella logica di un sistema previdenziale efficiente e flessibile anche nella componente pubblica, la correzione attuariale, combinata con la libertà di scelta sull'età di pensionamento una volta raggiunti i requisiti minimi, è decisamente da preferirsi all'innalzamento per legge di tale età o all'introduzione di “blocchi” temporanei, poiché le soluzioni affidate agli incentivi sono in genere superiori alle soluzioni dirigistiche, dati gli inevitabili costi e distorsioni che queste comportano.

La correzione attuariale della componente retributiva della pensione incide peraltro sui diritti già maturati ed è pertanto, come l'esperienza insegna, una misura di difficile realizzazione. A sostegno dell'intervento sulle pensioni di anzianità vi è tuttavia una argomentazione “forte”, e cioè il notevole allungamento della speranza di vita all'età di pensionamento. Negli ultimi quattro decenni, la vita attesa alle età 55 e 60 (ma anche 65) è aumentata di circa un quarto per gli uomini e in misura anche maggiore per le

donne. Si può quindi sostenere che la promessa pensionistica formulata negli anni Sessanta con l'introduzione della pensione di anzianità non verrebbe ridotta, bensì “spalmata” sul maggior numero di anni di vecchiaia che sono un portato del progresso. Non ci sarebbe, pertanto, rottura del patto, ma un suo adeguamento alle mutate circostanze, a partire dalla constatazione che il mantenimento delle promesse passate, data la natura della ripartizione, imporrebbe gravi oneri alle generazioni giovani e future, le quali si troverebbero a subire le conseguenze di scelte poco lungimiranti alle quali non hanno concorso.

3. *Dalla ripartizione alla capitalizzazione.* Tesi più radicali sostengono che è tempo di progettare un più deciso movimento verso la capitalizzazione, nel senso di affiancare una componente complementare al sistema pubblico, o addirittura di sostituirlo integralmente. Tre sono i nodi cruciali del dibattito sull'opportunità di un passaggio dalla ripartizione alla capitalizzazione.

In primo luogo, questo passaggio implica – per la necessità di sostenere l'onere delle pensioni promesse dal preesistente sistema e al tempo stesso di costituire le riserve del nuovo - un aumento degli oneri sopportati dalle coorti che si trovano, per dir così, ad attraversare la scena della vita lavorativa nei decenni durante i quali il processo si svolge. Una transizione soltanto parziale implica oneri minori, ma pur sempre rilevanti. Queste coorti, gravate da un doppio onere, si trovano in una situazione simmetricamente opposta a quella delle coorti vissute durante la fase iniziale del regime a ripartizione, che ottennero il beneficio di un trattamento pensionistico pagandolo soltanto in (talora minima) parte. E' evidente la riluttanza dell'elettorato ad accettare, con l'approvazione di un progetto siffatto, un sacrificio immediato a vantaggio di generazioni future.

In secondo luogo, appare cruciale – per valutare sia i vantaggi del raggiungimento di una nuova situazione di regime, sia i costi della fase intermedia – il divario tra il tasso di rendimento della capitalizzazione e quello della ripartizione. Il primo dipende dalle attività nelle quali vengono investite le riserve degli enti gestori, e in particolare dalla loro suddivisione tra titoli obbligazionari (che fruttano tassi reali inferiori ma, salvo il caso di processi inflazionistici impreveduti e violenti, più costanti nel tempo) e azionari (dai quali si attendono tassi mediamente più elevati ma soggetti a oscillazioni maggiori). Il rendimento della ripartizione dipende, a regime, dallo sviluppo del sistema economico, e più precisamente dalla somma dei tassi di aumento della popolazione lavorativa e del reddito medio. Che il rendimento della capitalizzazione superi quello della ripartizione è il convincimento prevalente; ma poiché questo divario dipende (oltre che dalla composizione delle riserve) dalle previsioni sull'andamento dei mercati finanziari e dello sviluppo, la stima del divario varia ampiamente da studioso a studioso.

In terzo luogo, nel confrontare questi rendimenti, non si può non sottolineare ancora che ambedue sono incerti e variabili nel tempo. Ne segue che - nella ragionevole ipotesi che questi rendimenti non siano altamente correlati - un sistema previdenziale misto presenta, rispetto a un sistema fondato soltanto sulla capitalizzazione o soltanto sulla ripartizione, il vantaggio di offrire un meccanismo automatico di almeno parziale compensazione dei rischi. Questa ragione milita, insieme con il minore onere della transizione, a favore dell'obiettivo di un sistema misto, quale quello proposto, per l'Italia, dal già ricordato rapporto CeRP.

4. *Una proposta di opting out.* Questa misura consiste nella possibilità offerta ai lavoratori di uscire dal sistema pensionistico pubblico dirottando parte dell'aliquota a uno schema privato; è un argomento controverso nel dibattito sulle riforme previdenziali anche perché molte sono le modalità possibili, e le conseguenze in termini di benessere dipendono in modo cruciale dalla strategia adottata.

L'*opting out* ha alcune peculiarità rispetto a un generico programma di privatizzazione. La transizione è basata sulla libera scelta degli individui, che possono volontariamente dirottare una parte dei loro contributi a uno schema privato, ottenendo così una pensione pubblica inferiore integrata da una privata. L'elemento di volontarietà deve essere considerato un valore di per sé, ma aggiunge incertezza sull'esito e sul costo del processo di privatizzazione.

La proposta del CeRP permette di passare a un sistema multipilastro attraverso una procedura:

- volontaria: nessun lavoratore deve essere forzato a uscire dal sistema a ripartizione o a dirottare sui piani previdenziali alternativi qualsivoglia flusso di risparmio;

- limitata: solo pochi punti percentuali della attuale aliquota contributiva potranno essere dirottati ai piani privati, e l'opzione deve essere consentita ai soli lavoratori dipendenti (con esclusione dei lavoratori autonomi). Quest'ultima scelta trova la sua giustificazione nell'elevatezza dell'aliquota contributiva dei lavoratori dipendenti, nella forte divergenza con quella dei lavoratori autonomi, e nella conseguente possibilità di attenuare un'anomalia difficilmente giustificabile a regime;

- graduale: l'opzione di uscita dal sistema pubblico deve essere riservata, almeno nella sua prima attuazione, ai soli nuovi entranti nel mercato del lavoro. I soggetti già presenti sul mercato del lavoro non subiranno dunque cambiamenti né nella contribuzione né nella pensione; coloro invece che entreranno nel mercato del lavoro in data successiva alla riforma avranno la possibilità di ridurre la contribuzione al sistema pubblico. Al momento del pensionamento la pensione pubblica, in base alle regole del metodo contributivo, sarà per questi soggetti inferiore, mentre la pensione privata rifletterà il rendimento del fondo previdenziale scelto;

- condizionata: il dirottamento del TFR a fondo pensione non è, per i lavoratori, una scelta indolore. Li si può indurre a questa scelta offrendo l'*opting out* soltanto a coloro che l'abbiano compiuta.

Si consideri a tal fine uno scenario in cui l'utilizzazione del TFR è combinata con una clausola di *opting out* e di riduzione dell'aliquota a carico del datore di lavoro. La proposta può essere così formulata: se il lavoratore sceglie di destinare i flussi di TFR a fondo pensione, l'aliquota contributiva pubblica è ridotta dall'attuale 32.7 per cento (per semplicità: 33 per cento) al 25 per cento, ossia di 8 punti, di cui 3 a favore dell'impresa (in termini di riduzione del contributo a suo carico) e 5 da destinare al fondo pensione<sup>2</sup>.

E' evidente che questa soluzione, per tutto il periodo di transizione, comporta un maggiore onere per la finanza pubblica: sino a che lo stock delle pensioni non si sia interamente determinato secondo le nuove regole (quindi per un periodo pari alla somma della durata della vita lavorativa e del pensionamento, ossia ad almeno  $40 + 20 = 60$

---

<sup>2</sup> Non si è approfondita l'ipotesi di una riduzione minore dell'aliquota (es. 1 o 2 punti percentuali) immediatamente estesa a tutte le classi di età, perché, pur essendo sin dall'inizio alquanto onerosa per la finanza pubblica, essa ci sembra troppo modesta per indurre le parti interessate (lavoratori e imprese) a modificazioni significative dei loro comportamenti e per generare, a regime, un rilevante mutamento dello *status quo*.

anni), il gettito contributivo diminuisce ma la spesa pensionistica rimane invariata (per 40 anni) e poi inizia a diminuire, assestandosi al termine dei successivi 20.

Per esprimere una valutazione conclusiva, è opportuno confrontare l'*opting out* con altre due possibili strategie: il mantenimento dello *status quo* e il passaggio alla capitalizzazione pura.

La prima strategia, quando pure accompagnata dalle misure necessarie per riportare più prontamente in equilibrio le entrate e le uscite del sistema a ripartizione, implica per i lavoratori dipendenti la perpetuazione di un sovraccarico contributivo (quale quello corrispondente all'aliquota del 33 per cento), di un rendimento implicito compreso dalla stagnazione della popolazione lavorativa e di un portafoglio previdenziale subottimale.

Nemmeno il passaggio integrale alla capitalizzazione pura appare peraltro proponibile, sia perché anche questo portafoglio non si configura come ottimale, sia per la concreta inaccettabilità e insopportabilità dei sacrifici che sarebbero necessari durante la fase di transizione.

Anche l'*opting out* ha i suoi costi, in termini di sacrifici immediati per la finanza pubblica, in vista di benefici futuri per i lavoratori<sup>3</sup>. L'"immediatezza" dei sacrifici va intesa nel linguaggio dei tempi lunghi e lunghissimi propri dei problemi previdenziali: i maggiori oneri andranno crescendo lungo ben quarant'anni, per poi decrescere sino ad azzerarsi, a partire dai primi pensionamenti di chi ha esercitato l'opzione, nei successivi venti. Quarant'anni dovranno pure decorrere prima che comincino a manifestarsi i benefici dei maggiori tassi di sostituzione dovuti al più alto rendimento della quota a capitalizzazione. Soltanto al termine di (circa) 60 anni il peso dell'eredità passata si sarà sensibilmente attenuato, e il sistema avrà raggiunto un nuovo *steady state* caratterizzato, per i lavoratori dipendenti, dall'aliquota del "solo" 25 per cento<sup>4</sup>.

L'*opting out* verso un sistema misto è dunque la *media virtus* tra i due estremi, ugualmente inaccettabili, dello *status quo* e della capitalizzazione integrale<sup>5</sup>. Non è una soluzione miracolistica; non è un *free meal*; non è un ottimo paretiano al quale si possa giungere con beneficio dei più e senza costi per alcuno. E', a noi pare, l'unica scelta realistica tra l'immobilismo e l'utopia.

5. *Il disegno di legge governativo*. Nonostante i continui incitamenti di autorevoli istituzioni internazionali e di una larga parte degli studiosi, il Governo Berlusconi, vista la strenua opposizione delle organizzazioni sindacali, ha finito per formulare, sul finire del 2001, un disegno di legge che sostanzialmente non recepisce alcuno degli obiettivi

---

<sup>3</sup>Per le imprese, come si è visto, la proposta implica una riduzione di aliquota di tre punti percentuali parzialmente neutralizzata dalla perdita del finanziamento da TFR (e differenziatamente da impresa a impresa secondo l'importanza di questo).

<sup>4</sup> Nulla vieta, peraltro, che, esaurita la prima fase di transizione o anche durante il suo corso, ove i rendimenti delle attività finanziarie lo suggeriscano e le finanze pubbliche lo consentano, di dare inizio a una seconda e quindi di abbassare ulteriormente l'aliquota.

<sup>5</sup> I parametri qui suggeriti per l'*opting out* (riduzione dell'aliquota da 33 per cento a 25 per cento, con risparmio di 3 punti percentuali per le imprese e devoluzione di 5 punti alla capitalizzazione) non hanno alcunché di necessario o di predeterminato, e possono essere modificati. Una riduzione complessiva maggiore permetterebbe di raggiungere, nella configurazione finale, una più bassa aliquota pubblica (per esempio, 22 o 20 per cento) e, presumibilmente, un più equilibrato portafoglio previdenziale; ma al tempo stesso implicherebbe un più elevato costo di transizione. A parità di riduzione dell'aliquota, più punti percentuali destinati alle imprese potrebbero avere effetti benefici sulla domanda di lavoro, ma verrebbero pagati dai lavoratori in termini di minore trasferimento ai fondi pensione. I parametri qui proposti, sia pure con ampio margine di arbitrio, sono sembrati un accettabile compromesso fra queste diverse e contrapposte esigenze.

sopra esposti. Il testo proposto (art. 1, comma 1) delega il Governo a emanare entro dodici mesi uno o più decreti legislativi intesi a:

- a) certificare il conseguimento del diritto alla pensione di anzianità al momento della maturazione dei requisiti;
- b) introdurre sistemi di incentivazione di carattere fiscale e contributivo che rendano conveniente, per i lavoratori che maturino la pensione di anzianità, la continuazione dell'attività lavorativa;
- c) liberalizzare l'età pensionabile;
- d) eliminare progressivamente il divieto di cumulo tra pensioni e reddito di lavoro;
- e) sostenere e favorire lo sviluppo di forme pensionistiche complementari.

Il disegno di legge stabilisce altresì (art. 1, comma 2) i principi ai quali il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega; di essi si terrà conto nel seguito, commentando alcuni aspetti del provvedimento.

I punti a) e b), congiuntamente considerati, si propongono di spingere i lavoratori che hanno diritto alla pensione di anzianità a differirne l'esercizio (con rinuncia alle annualità che sarebbero nel frattempo maturate), per un verso garantendo loro, attraverso una formale certificazione, che tale diritto non verrà cancellato o limitato, e per altro verso offrendo loro di continuare l'attività in esenzione da contributi, il conseguente risparmio essendo diviso tra lavoratore e datore di lavoro con almeno il 50% a favore del primo.

Con la certificazione del diritto alla pensione di anzianità, il legislatore rinuncia definitivamente a incidere su quello che è l'aspetto più distorsivo - sotto i profili dell'equilibrio finanziario, dell'equità e degli effetti di incentivazione - della legislazione vigente. Questa misura equivale alla promessa che non saranno adottati nuovi "blocchi", né misure restrittive dei benefici sulla base delle regole vigenti al momento della maturazione del diritto; è significativa, sotto questo profilo, l'assenza di ogni riferimento anche alla sola possibilità di introdurre il *pro rata*. Con la "cristallizzazione" dei benefici, il legislatore di fatto rinuncia agli indubbi (anche se, come si è detto, contestati) risparmi che sarebbero derivati dalla loro revisione, e ripone ogni speranza di contenimento della spesa nell'incentivazione al proseguimento dell'attività.

La speranza è probabilmente viziata da eccesso di ottimismo. La situazione presente impedisce il cumulo dell'attività di lavoro con la percezione della pensione di anzianità: è dunque già possibile scegliere di continuare a lavorare se si ritiene che un'annualità di retribuzione (con maturazione dei corrispondenti diritti pensionistici) sia preferibile a un'annualità di pensione accompagnata dalla disponibilità del proprio tempo. La nuova norma aggiunge, per chi prosegua nell'attività, il 50% (o più) dei contributi, ma sottrae la maturazione di ulteriori diritti pensionistici. Non è assolutamente evidente che coloro che la somma algebrica di queste due differenze convincerà a restare nel mondo del lavoro saranno in numero rilevante, né, quindi, che vi saranno sensibili risparmi per la finanza pubblica.

Si aggiunga che un numero ignoto, ma sicuramente cospicuo, di pensionati di anzianità si trasferisce oggi a un'attività occulta, sottraendosi agli oneri fiscali e contributivi, e cumulando così pensione e reddito di lavoro (senza pagamento di



imposte). E' ancora più dubbio che questi comportamenti mutino sotto la nuova normativa.

Il punto c) si riferisce alla pensione di vecchiaia anziché di anzianità, ma fatta salva questa differenza è equivalente (anche per l'applicazione di b) al punto a). Valgono, quindi, le medesime perplessità già espresse sull'efficacia della norma, aggravate dal fatto che anche *de jure condito* è lecito cumulare reddito da lavoro e pensione di vecchiaia: non si vede perché il lavoratore dovrebbe rinunciare a un'annualità di pensione in cambio del 50% dei contributi (a loro volta pari al 33% della retribuzione), quando la prima è normalmente superiore al 50% della retribuzione. Se si considera poi che il disegno di legge contiene (punto d) la delega ad ampliare progressivamente la possibilità di totale cumulabilità tra reddito da lavoro e pensione di *anzianità*, le perplessità aumentano anche con riferimento a quest'ultima.

Il punto e) comprende (cfr. art. 1, comma 2, lettere f e i) numerosi aspetti, tra cui:

- il conferimento del trattamento di fine rapporto maturando alle forme pensionistiche complementari, subordinatamente all'assenza di oneri per le imprese, da assicurare attraverso le necessarie compensazioni;

- la ridefinizione delle facilitazioni fiscali alla previdenza complementare, attraverso l'ampliamento della deducibilità fiscale della contribuzione e la riduzione del carico fiscale sui rendimenti

Queste disposizioni (la prima imperativa, la seconda agevolativa) sono chiaramente ispirate dal desiderio di sostenere lo sviluppo, che molti sino a oggi giudicano deludente, della previdenza complementare.

Il conferimento obbligatorio del TFR ha la potenzialità di trasferire ai fondi pensione importi rilevanti, dell'ordine di 15 miliardi annui di euro. Non bisogna tuttavia credere che si tratti di un *free meal*. Per il lavoratore, infatti, la devoluzione rischia di ridurre la possibilità di disporre del TFR durante la vita attiva, e impone, al termine di questa, di goderne almeno in parte in forma di rendita vitalizia anziché di somma capitale. Per molte imprese, nonostante la promessa delle "necessarie compensazioni", la perdita della disponibilità del TFR imporrà il ricorso a fonti finanziarie meno elastiche e più costose. Come in ogni altra ipotesi, quindi, il potenziamento dei fondi pensione attraverso il TFR avrà un costo non irrilevante in termini di scelte vincolate e di alternative perdute.

La storia delle agevolazioni fiscali ai fondi pensione è stata, sino a oggi, molto tormentata e poco felice: molto tormentata perché ha già subito, a partire dal 1993, numerose modificazioni, e poco felice perché non ha sortito gli effetti che molti se ne attendevano. Non è ovviamente possibile prevedere in quale misura avrà effetto l'ulteriore dose di generosità, anche perché non se ne conoscono gli aspetti. E' peraltro certo che anche questo non è un *free meal*, poiché comporta la rinuncia a introiti fiscali che potrebbero essere destinati ad altre finalità.

6. *Altre osservazioni al disegno di legge.* Senza entrare in ulteriori dettagli, si deve quantomeno rilevare quanto segue.

- i. Dell'aumento contributivo previsto (art. 2, comma 2, lett. e) per i collaboratori coordinati e continuativi, così da portarli allo stesso livello dei commercianti, si dirà fra breve.

ii. Tra i compiti delegati dal legislatore (art. 1, comma 2, lett. f) c'è la riduzione fra 3 e 5 punti percentuali, senza effetti negativi sulla pensione, degli oneri contributivi dovuti dal datore di lavoro per le nuove assunzioni. La differenza è implicitamente posta a carico della fiscalità generale e perciò del contribuente. Il buon obiettivo di incentivare l'occupazione viene sicuramente perseguito, ma al prezzo non soltanto di ridurre le entrate contributive nell'immediato, ma anche di introdurre un "germe" di instabilità finanziaria rispetto al tendenziale (ancorché remoto) equilibrio proprio del metodo contributivo applicato con rigore.

iii. Se si dovesse indicare la principale causa dello scarso sviluppo della previdenza complementare, questa dovrebbe sicuramente individuarsi nell'eccessiva generosità della componente pubblica. Anche dopo le recenti riforme, una vita lavorativa soddisfacentemente lunga e continua genera una pensione adeguata alla pregressa retribuzione, e quindi non suscita incentivi alla costituzione di un supplemento di pensione a capitalizzazione. La maniera più sicura di suscitare questi incentivi è una riduzione della copertura obbligatoria: così prevede la citata proposta CeRP di *opting out*. Il disegno di legge non recepisce invece questo principio, e continua a mantenere immutato il quadro di insieme della previdenza pubblica.

iv. La somma algebrica dei vantaggi e degli svantaggi per i diversi soggetti appare poco credibilmente ottimistica. Infatti: la finanza pubblica non deve subire oneri aggiuntivi (art. 4, comma 3); le imprese non devono subire oneri dal trasferimento del TFR e inoltre beneficiare della riduzione di aliquota per i nuovi assunti (art. 1, comma 2, lett. f); sono previsti maggiori risparmi e maggiori entrate da destinare anche a riduzione del costo del lavoro (art. 2); ma, come si è visto, sono anche previsti minori contributi per i nuovi assunti e maggiori facilitazioni fiscali per la previdenza complementare (e quindi minori entrate tributarie). Sorge il dubbio che l'aumento contributivo dei collaboratori coordinati (indipendentemente dal maggiore onere pensionistico che, per effetto del principio contributivo, esso è destinato presto o tardi a generare) e il risparmio (*if any!*) sulle pensioni di chi opererà per il differimento non siano sufficienti a coprire tutti gli oneri della finanza pubblica, né tanto meno lascino spazi per ulteriori riduzioni del costo del lavoro.

7. *Per concludere*. L'aspra contrapposizione tra gli schieramenti politici e tra le parti sociali in materia di pensioni conferma una volta di più le difficoltà di riforma dei regimi previdenziali. Il problema, del resto, non è soltanto italiano. In quasi tutti i paesi europei, infatti, il rapido invecchiamento della popolazione crea problemi di sostenibilità dei sistemi di *welfare*, improntati a una generosità concepita in epoche di dinamiche economiche e demografiche ben più favorevoli delle attuali.

Mentre altre riforme – come il recente passaggio all'Euro – si realizzano senza laceranti contrasti, quella previdenziale li genera quasi sempre. La prima spiegazione sta nel fatto che non si tratta semplicemente di una questione tecnica, bensì di un'intricata questione sociale che tocca, in modi differenziato, tutte le categorie e tutte le generazioni, anche quelle future. E' quindi estremamente complesso ricostruire una mappa dei perdenti e dei vincitori di ogni modifica e, per conseguenza, si creano facilmente paure e risentimenti, talvolta strumentalmente alimentati, che producono veti contrapposti e blocchi al cambiamento.

Un'analisi più razionale ricollega le difficoltà delle riforme al carattere generalmente egoistico e poco lungimirante degli interessi e dei calcoli economici, i quali portano gli individui, specie se prossimi alla pensione, a una valutazione dei benefici e costi di un sistema pensionistico limitata a pochi lustri e solo molto raramente estesa a figli e nipoti. Poiché le riforme restrittive sono motivate essenzialmente dalla

necessità di ridurre gli oneri a carico delle generazioni future e migliorarne le prospettive di occupazione, la scarsa lungimiranza induce a dare poco peso a quegli oneri e a quelle prospettive o a non considerarli del tutto. Le riforme, pertanto, vengono percepite soltanto o prevalentemente per i loro aspetti negativi sulle generazioni presenti e cioè per i tagli che ne potranno derivare a chi ha già la pensione nei propri orizzonti.

Toccherebbe ai politici riaggiustare la bilancia intergenerazionale facendosi carico delle ragioni di coloro che ancora non hanno voce. Purtroppo, anche i politici hanno orizzonti brevi, scanditi dai calendari elettorali o dall'imperativo stringente di evitare manifestazioni di piazza. Persino i più lungimiranti, quindi, hanno difficoltà a proporre una riscrittura del contratto tra le generazioni, anche quando quel contratto si rivela inefficiente di fronte al rischio demografico, inadeguato di fronte alle opportunità dei mercati finanziari, appesantito da impegni impropri assunti nel passato.

Pur con queste difficoltà strutturali, in Italia non siamo certo all'anno zero. Il processo di riforma è stato avviato con risultati niente affatto irrilevanti, tanto che non è azzardato sostenere che, senza le riforme previdenziali degli Anni '90, non saremmo entrati nell'euro. Un simile, per quanto parziale, successo deve anzitutto attribuirsi alla percezione di un chiaro collegamento tra la crisi finanziaria del 1992 e il deficit presente e futuro del sistema pensionistico. Venne così spianata la via alla riforma Amato, con l' incisiva modifica al meccanismo di indicizzazione delle pensioni, non più ai salari nominali, bensì ai soli prezzi. L'urgenza di non perdere l'aggancio con l'Europa, ancora presente, ma meno forte, consentì nel 1995 l'approvazione della riforma Dini, con il suo fondamentale contributo in termini di passaggio al metodo contributivo, ma ne rimandò l'applicazione non già di qualche mese o anno, bensì di qualche decennio (con una netta prevalenza degli interessi delle generazioni intermedie su quelle giovani e future, assai meno rilevanti in termini di voti).

Oggi l'assenza di motivazioni urgenti porta con sé un ritorno a logiche di breve periodo e di piccolo cabotaggio e a un'estrema prudenza sul piano del consenso politico, il che rende difficile la proposizione di riforme a largo raggio, come quelle che vorrebbero gli studiosi e le organizzazioni internazionali, con il raggiungimento di un regime equilibrato, equo e non distorsivo. Si spiega così la "timidezza" del nuovo progetto di riforma contenuto nella delega al governo, con il rinvio delle misure "scomode", come la modificazione delle pensioni di anzianità, e la maggiore attenzione a interessi più immediati, quali lo smobilizzo del TFR, il decollo dei fondi pensioni, la detassazione dei contributi per i nuovi lavoratori. Tutto ciò implicherà necessariamente l'esigenza di ulteriori interventi. La riscrittura del contratto tra le generazioni dovrà attendere tempi migliori. E forse dovremo abituarci a interventi ripetuti, con aggiustamenti parziali determinati dalla congiuntura economica e da quella politica, e non già da un grande e coerente disegno.