

La riforma del sistema previdenziale ovvero il rapporto che non fu scritto *

ONORATO CASTELLINO

1. Situazione e prospettive del sistema previdenziale

1.1 *Le aliquote di equilibrio*

Prima e dopo la riforma Amato (legge 23 ottobre 1992, n. 421, e conseguenti decreti legislativi), sono state formulate alcune previsioni sul futuro andamento del Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD), delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi e dei principali regimi pubblici.

Per il FPLD, la tabella 1 riassume le aliquote di equilibrio¹ risultanti dalle previsioni effettuate dall'INPS, dal prof. Mario A.

□ Università degli Studi di Torino, Facoltà di Economia, Torino.

* Con decreto del 2 agosto 1994, il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, di concerto con il Ministro del Tesoro, ha nominato una Commissione di studio «per l'approfondimento propositivo di ipotesi per una riforma del sistema previdenziale». La Commissione era composta da 19 membri, fra cui chi scrive.

I documenti finali sono il prodotto delle discussioni intervenute e della faticosa ricerca di una linea comune, peraltro spesso impossibile da trovare.

Chiusa l'esperienza della Commissione, propongo in queste pagine quella che avrei voluto potesse essere la relazione conclusiva. *Si tratta quindi esclusivamente della mia opinione*, nel formare la quale hanno tuttavia avuto un'influenza - a volte rilevante - le tesi esposte da altri componenti.

¹ Come è noto, si intende per "aliquota di equilibrio" quella che sarebbe necessario applicare al monte contributivo per ottenere un gettito pari al costo delle prestazioni.

Coppini e dalla Ragioneria generale dello Stato.² Nell'ipotesi in cui l'importo delle pensioni in essere non venga in alcun modo indicizzato alla dinamica salariale, l'aliquota di equilibrio si colloca (dal 2000 al 2010) tra il 35 e il 42%; dal 2010 al 2040, tra il 35 e il 48% (colonna c). Si osservi che - nel confronto fra le tre previsioni - le aliquote più basse corrispondono alle più ottimistiche ipotesi di aumento dei salari reali, ciò che, in assenza di ribaltamento sulle pensioni, influisce più intensamente sul denominatore che sul numeratore della frazione che determina l'aliquota.

Ove invece le pensioni in essere beneficino annualmente della dinamica salariale, l'aliquota di equilibrio si colloca, dal 2000 al 2010, tra il 40 e il 47%, e dal 2010 al 2040 tra il 50 e il 55% (colonna b).

TABELLA 1

FPLD - ALIQUOTA PERCENTUALE DI EQUILIBRIO

	INPS			Coppini			R.G.S.		
	a	b	c	a	b	c	a	b	c
1992	42,4								
1993				43,1	43,1	43,1	43,4	41,2	41,2
1995	46,1	43,6	43,1				44,3	41,8	41,0
2000	48,3	43,6	40,6	43,8	43,5	41,5	43,7	40,2	37,2
2005	50,3	44,4	39,3		43,4	41,7	46,0	41,8	34,8
2010	53,7	47,0	40,0	47,6	45,5	41,8	50,1	45,6	35,4
2015					49,8	44,7	54,8	49,9	36,9
2020				60,6	54,0	48,0	58,5	53,0	37,5
2025							59,6	53,8	36,5
2030				62,4	54,9	47,6			
2043				56,6	47,3	39,6			

a Pre-riforma Amato.

b Riforma Amato con dinamica salariale.

c Riforma Amato senza dinamica salariale.

Tasso % di variazione ipotizzato per i salari reali

1993/2000	1,5	1,2	1,4
2001/2010	1,5	1,4	2,6
2011/2020		1,5	2,6
2020/2025		1,5	2,6
2025/2043		1,5	

² Fonti: INPS (1993), p. 132; Coppini e Tomassetti (1992), pp. 510-511; Coppini (1994), p. 14; Ministero del Tesoro (1993), tavole 1 e 4 (con risommazione, alle aliquote di tavola 4, delle percentuali fiscalizzate di cui a tavola 1).

Per le *gestioni speciali dei lavoratori autonomi*, le previsioni (dovute all'INPS) sono riassunte nella tabella 2 (prima parte).³ Nelle due ipotesi (senza e con dinamica salariale), l'aliquota di equilibrio del 2010 si ragguglia al 111 e 131% per i coltivatori diretti, al 30 e 34% per gli artigiani e al 27 e 30% per i commercianti.

TABELLA 2

LAVORATORI AUTONOMI - ALIQUOTE % DI EQUILIBRIO

	Coltivatori diretti		Artigiani		Commercianti	
	a	b	a	b	a	b
1992	108,5	108,5	12,7	12,7	12,2	12,2
1995	111,6	113,2	13,3	13,4	12,7	12,9
2000	111,5	120,0	17,8	19,0	16,9	18,0
2005	110,5	125,4	23,6	26,0	21,9	24,1
2010	110,6	130,9	29,8	33,7	26,8	30,4

a Senza dinamica salariale.

b Con dinamica salariale.

SETTORE PUBBLICO - ALIQUOTE % DI EQUILIBRIO

	Stato	INPDAP	Complesso
1995	47,4	39,6	45,6
2000	52,6	47,7	51,4
2005	53,3	52,3	52,8
2010	54,4	59,4	55,1

Si deve tuttavia osservare che la tabella 2 fornisce una visione non esatta e non completa del fenomeno.

Non esatta, perché le previsioni sono state formulate prima che la norma (contenuta nel D. Leg. 503/1992), la quale prevedeva la cancellazione dagli elenchi di categoria quale condizione per il conseguimento della pensione di anzianità, fosse sostituita da nuove disposizioni (art. 11 Legge 24 dicembre 1993, n. 537) che consentono di percepire la pensione pur quando si prosegua l'attività lavorativa. Da ciò discenderanno una maggiore frequenza dei pensionamenti per anzianità e una maggiore spesa.

³ Fonti: INPS (1993), pp. 143, 153 e 164.

Non completa, perché la proiezione si ferma al 2010, quando la riforma del 1990 avrà esercitato solo parzialmente i suoi effetti sullo stock delle pensioni. Infatti, mentre fino al 1990 le pensioni dei lavoratori autonomi erano in assoluta prevalenza attestata sui minimi, le pensioni di nuova liquidazione vengono ora determinate applicando lo stesso coefficiente del FPLD (2% per ogni anno di anzianità) alla media dei redditi.

Le aliquote di equilibrio delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi previste per il periodo sino al 2010 debbono dunque essere riviste verso l'alto, e sono destinate a crescere ulteriormente e sensibilmente nei decenni successivi.

Quanto al settore pubblico (Stato e INPDAP), l'aliquota di equilibrio si stima attorno al 45% nel 1995, al 51% nel 2000 e al 55% nel 2010 (cfr. la tabella 2, seconda parte).⁴

1.2 Aliquote di equilibrio e tassi di rendimento

L'elevatezza delle aliquote di equilibrio poc'anzi ricordate è la conseguenza delle troppo generose promesse implicite nella legislazione previdenziale italiana, che possono essere poste in luce anche da un altro punto di vista.

Come è noto, un sistema previdenziale a ripartizione, considerato in una situazione di equilibrio di lungo periodo, può offrire pensioni che rappresentano il montante attuariale dei contributi versati al tasso $n + g$, dove n è il tasso di aumento della popolazione lavorativa e g il tasso di aumento della retribuzione media.

Prima della riforma del 1992, nel FPLD il tasso reale di rendimento implicito era dell'ordine del 4,5% per i maschi e del 5% per le femmine. Dopo la riforma, e più precisamente quand'essa sarà a regime, il rendimento scenderà attorno al 3% per i maschi e al 4% per le femmine⁵ (si tratta di dati medi; il dato individuale è ovviamente variabile in funzione di numerosi parametri, tra cui la dinamica della carriera e l'età di pensionamento).

Poiché gli altri regimi previdenziali erano e sono normalmente più favorevoli del FPLD, quanto sopra rilevato vale per essi *a fortiori*.⁶ In particolare, nel regime dei dipendenti pubblici, le condi-

⁴ Fonte: Monorchio (1994), p. 36.

⁵ Fonte: Ministero del Tesoro (1994a), quadri 1 e 2.

⁶ Cfr. ancora i quadri citati nella nota precedente.

zioni per l'acquisizione del diritto a pensione e le norme di calcolo della stessa sono state nettamente più larghe. Nei regimi dei lavoratori autonomi, le bassissime contribuzioni dei passati decenni rendevano assai elevato il rendimento implicito anche se le pensioni erano appiattite ai minimi; attualmente, ciò avviene perché a prestazioni sostanzialmente uniformate a quelle del FPLD corrisponde un'aliquota pari a poco più della metà di quella gravante sui lavoratori dipendenti.

Nel FPLD, e a maggiore ragione negli altri regimi, i tassi impliciti sono dunque nettamente superiori al valore ragionevolmente prevedibile della somma dei tassi n e g .

Si ritrova anche per questa via la conclusione raggiunta nel punto precedente: pur dopo la correzione apportata con la riforma Amato, il sistema conduce necessariamente a ulteriori sensibili aumenti dell'aliquota contributiva e/o a crescenti concorsi dello Stato. Per non imporre alle generazioni future un onere difficile da accettare e da sostenere, sono necessari nuovi interventi i quali lo riconducano verso livelli più ragionevoli e più tollerabili.

1.3 Aliquote, rapporti pensione/retribuzione e segmentazione del sistema previdenziale

Se si adottano i simboli seguenti:

a = aliquota contributiva

L = numero dei lavoratori attivi

r = retribuzione media

P = numero delle pensioni

p = pensione media

è agevole dimostrare che, se il sistema è in equilibrio finanziario (nel senso che il gettito contributivo copre esattamente la spesa per le pensioni), vale la relazione

$$a = P/L \cdot p/r$$

In parole: l'aliquota contributiva necessaria affinché un sistema previdenziale sia in equilibrio è pari al prodotto di due rapporti, quello fra il numero delle pensioni e il numero dei lavoratori e quello fra la pensione media e la retribuzione media.

In un ordinamento segmentato, quale è quello italiano, la relazione vale entro ogni gestione o regime. In ogni dato momento, per effetto della (più o meno lunga) storia di ciascun regime e delle vicende occupazionali della (più o meno ampia) categoria di lavoratori da esso coperta, il rapporto pensioni/attivi è assai diverso da regime a regime, come dimostra la tabella 3.⁷

TABELLA 3

RAPPORTO PENSIONI/ATTIVI IN ALCUNE GESTIONI

Fondo o gestione	Pensioni/attivi (1993)
FPLD	0,90
Coltivatori diretti	2,27
Artigiani	0,45
Commercianti	0,47
Telefonici	0,28
INPDAP - Enti locali	0,43
INPDAI	0,52

Si rileva immediatamente come un basso rapporto tra il numero delle pensioni e quello dei lavoratori attivi permetta maggiori prestazioni (ossia un più alto rapporto medio pensione/retribuzione) a parità di aliquota, o una minore aliquota a parità di prestazioni, o una combinazione dei due vantaggi. Le categorie che hanno pochi pensionati rispetto agli attivi sono quindi gelose dell'autonomia del proprio regime.

Un rapporto pensioni/attivi momentaneamente basso non è però necessariamente destinato a protrarsi nel tempo; in particolare, le gestioni giovani, invecchiando, tendono a vedere aumentare il rapporto.⁸ Ov'esso - per particolari vicende della categoria - peggiori drasticamente, si dovrebbero applicare aliquote esorbitanti, oppure accettare prestazioni irrisorie. L'esempio più ovvio, nell'esperienza italiana, è quello dei coltivatori diretti; altri due casi sono quelli dei

⁷ Fonte: INPS (1994), *Relazione del Direttore generale*, tabella 18; Ministero del Bilancio (1994), pp. 11-145 e 147.

⁸ Per i coltivatori diretti, il rapporto era pari a 0,18 nel 1960; è salito a 0,55 nel 1970, a 1,12 nel 1980, a 2,10 nel 1992. Dal 1992 al 2010, il rapporto è destinato a salire da 0,43 a 0,73 per gli artigiani e da 0,45 a 0,70 per i commercianti: cfr. Ministero del Tesoro (1981), pp. 108 e 112, e INPS (1993), pp. 143 e 153.

dazieri e degli spedizionieri, categorie che, con l'abolizione dell'imposizione sul movimento delle merci dapprima al confine cittadino e poi ai confini intra-CEE, hanno visto calare drasticamente il numero degli attivi.

Come ancora dimostrano questi esempi, per sfuggire al dilemma fra contributi esorbitanti e pensioni irrisorie queste categorie finiscono per addossare alla fiscalità generale una parte (magari prevalente) dell'onere delle prestazioni.

Ci si può quindi domandare - con riferimento alla filosofia di fondo dell'intero sistema previdenziale - se sia appropriato considerare l'equilibrio di ciascuna gestione in un'ottica di breve periodo e indipendentemente dalle altre, permettendo alle gestioni fortunate di godere, per un periodo più o meno lungo (magari per alcuni decenni), i vantaggi del loro rapporto pensionati/attivi, salvo poi fare appello alla solidarietà generale quando il rapporto peggiori sensibilmente; o se non sia invece tempo di superare la separata considerazione delle diverse gestioni, guardando al sistema previdenziale come a un tutto unitario che non deve essere oscurato da segmentazioni anacronistiche e non coerenti con la stessa nozione di solidarietà che è il fondamento della previdenza sociale.

2. Per una nuova riforma: il quadro generale

2.1 Sintesi delle proposte

La necessità di interventi volti a ridurre l'onere complessivo delle promesse previdenziali emerge con chiarezza da quanto esposto nella sezione precedente.

L'attuale sistema soffre inoltre - pur dopo gli interventi correttivi della riforma Amato - della presenza di effetti redistributivi casuali (perché non sistematicamente rivolti a favore delle fasce più deboli) o addirittura perversi (perché sistematicamente rivolti a favore delle fasce più forti). Questi effetti sono dovuti sia alla differenziazione normativa fra i diversi regimi, sia alle regole che, all'interno di ciascun regime, presiedono alla determinazione dell'importo delle pensioni: si vedano Castellino (1976 e 1994) e Ministero del Tesoro (1994a).

I nuovi interventi devono perciò tendere verso una situazione caratterizzata da:

- autosufficienza finanziaria ad aliquote dell'ordine di grandezza delle aliquote effettive (*non* delle aliquote di equilibrio!) oggi vigenti per il FPLD;⁹

- omogeneità, tra i diversi regimi di base, della normativa in materia di contributi e di prestazioni;

- correlazione tra il valore complessivo atteso di ogni trattamento pensionistico e la storia retributiva (o reddituale) sottostante, secondo criteri di equivalenza attuariale tra l'uno e l'altra, salvo specifiche eccezioni motivate da obiettivi di redistribuzione e di solidarietà;

- mantenimento della centralità, nell'ambito del sistema previdenziale, della componente obbligatoria, peraltro unita a un'ampia libertà di costituzione di forme volontarie complementari, accompagnate da un corretto trattamento fiscale.

Su ognuno di questi punti sono necessarie alcune precisazioni.

2.2 Autosufficienza finanziaria, previdenza e assistenza

Come si è visto nel punto 1.1, le aliquote di equilibrio previste per i futuri decenni, pur dopo la riforma del 1992, appaiono difficilmente sostenibili anche nel caso (poco probabile e inoltre, per quanto si dirà a suo luogo, sotto alcuni profili non auspicabile) di forte dinamica salariale non ribaltata, nemmeno parzialmente, sui livelli delle prestazioni.

Tali aliquote possono ovviamente subire una riduzione tanto maggiore quanto più elevata è la quota degli oneri pensionistici che vengono definiti di natura assistenziale anziché previdenziale e addossati alla fiscalità generale, ossia al bilancio dello Stato, anziché coperti col gettito contributivo.

Si ritiene concordemente che alcuni oneri (quali, ad esempio, le pensioni sociali erogate indipendentemente da ogni precedente lavoro)

⁹ L'aliquota attuale è pari al 26,97%; ove si tenga conto di contributi altrimenti denominati (in particolare, di quelli destinati alla gestione degli assegni familiari, che si chiude annualmente con un largo avanzo) ma di fatto utilizzati per il finanziamento del FPLD, essa può essere considerata pari al 30% circa.

rativo) debbano fare carico alla fiscalità generale e non al sistema previdenziale. Al di là di alcuni evidenti casi, tuttavia, la distinzione tra previdenza e assistenza è sostanzialmente arbitraria; in particolare, tanto la garanzia di trattamento minimo a coloro (e ai superstiti di coloro) che hanno storie contributive povere, quanto il finanziamento di gestioni caratterizzate da un elevato rapporto tra pensionati e attivi, discendono necessariamente dai vincoli di solidarietà che caratterizzano la previdenza pubblica, distinguendola dai contratti privati di assicurazione.

In ogni caso, la situazione della finanza pubblica è tale che anche gli oneri a essa attribuiti devono essere compresi nella massima misura possibile.

Il contributo fornito dagli stanziamenti di bilancio non può quindi considerarsi - né in atto né in prospettiva, dato che l'incidenza delle integrazioni al minimo è comunque destinata a ridursi - un elemento di rilievo nel riequilibrio del sistema previdenziale, che deve essere perseguito attraverso un'appropriata dinamica delle prestazioni.

2.3 Omogeneizzazione delle normative

Nonostante i passi compiuti in questa direzione, la riforma del 1992 ha mantenuto notevoli differenze, in specie tra settore pubblico e settore privato, tra il regime generale e tutti gli altri regimi, e tra lavoro dipendente e lavoro autonomo.

Quanto alle prestazioni (pensioni di vecchiaia, anzianità e superstiti), pur avendo la riforma Amato messo in moto un processo di parziale convergenza, questo processo non eliminerà (nemmeno quando esso sarà interamente esaurito) rilevanti disparità attinenti sia all'acquisizione del diritto a pensione, sia ai parametri che ne determinano la misura.

Differenze non secondarie sopravvivono altresì nella contribuzione, sia all'interno del lavoro dipendente sia tra lavoro dipendente e lavoro autonomo (senza dire della mancanza di un formale contributo da parte dello Stato in quanto datore di lavoro).

Questa molteplicità di regole oscura la trasparenza del sistema e rende difficile la percezione del divario tra i rendimenti impliciti dei diversi regimi. Quando, peraltro, si assuma a punto di riferimento il FPLD, le differenze riscontrabili negli altri regimi conducono per solito a un rendimento implicito superiore. Esso è talora dovuto alle specifiche caratteristiche di alcune categorie, ma più spesso alla di-

versa storia dei regimi, alla pressione di gruppi di potere, al favorevole rapporto tra il numero dei pensionati e il numero degli attivi riscontrabile oggi o anche soltanto nel momento in cui le regole furono scritte.

Per tutti questi motivi, la normativa dei diversi regimi dovrebbe essere unificata entro un tempo ragionevole.

2.4 Correlazione tra valore complessivo di ogni trattamento e storia contributiva sottostante

La correlazione dipende in parte, come è ovvio, da quanto si è appena detto in tema di normativa sui contributi e sulle prestazioni. Peraltro, all'atto del pensionamento, il valore attuale demografico-finanziario dei trattamenti attesi dipende altresì in misura notevole dall'età del beneficiario.

Sono da questo punto di vista particolarmente rilevanti le norme relative al pensionamento per anzianità, così nel settore privato come nel settore pubblico. Attualmente, a parità di storie contributive, queste norme rendono sensibilmente crescente, al diminuire dell'età al pensionamento, il valore attuale delle prestazioni attese. Una più attenta correlazione di questo valore con il montante dei contributi versati impone di determinare il livello della pensione annua in funzione inversa della vita probabile residua.

Eventuali correzioni, verso l'alto o verso il basso, della corrispondenza tra montante contributivo e valore attuale delle prestazioni potranno sussistere, ma dovranno essere motivate da specifiche finalità redistributive, e quindi operare a favore delle situazioni di maggiore bisogno e a moderazione delle situazioni di maggiore benessere, anziché muovere, come oggi spesso avviene, in direzioni casuali quando non sistematicamente contrarie al principio di eguaglianza.

2.5 Centralità della previdenza obbligatoria

Stante l'elevato livello – pur tenuto conto di eventuali ritocchi e ridimensionamenti – delle prestazioni promesse dall'attuale sistema obbligatorio a ripartizione, e conseguentemente delle aliquote contributive necessarie per soddisfarle, non è realistica la prospettiva di una progressiva sostituzione del sistema obbligatorio a ripartizione con un sistema di previdenza volontaria a capitalizzazione, nemmeno se tale

processo fosse disegnato sull'arco di alcuni decenni. In tale intervallo, infatti, sarebbe necessario accollare alla popolazione attiva un duplice onere: quello delle prestazioni ereditate dalla normativa precedente e quello dell'accumulazione delle riserve necessarie per costruire un nuovo sistema in grado di offrire prestazioni di analoga entità. La sovrapposizione dei due oneri appare non tollerabile.

Sono tuttavia da auspicare – a fianco del perdurante sistema obbligatorio – lo sviluppo di forme volontarie integrative e quindi una modificazione della legislazione vigente, che – con particolare riguardo al prelievo del 15%, attualmente sospeso ma non abolito – sembra avere ostacolato, più che favorito, tale sviluppo.

3. Le linee di intervento

3.1 La contribuzione

Attualmente, nel settore pubblico, il contributo non si applica sulle indennità accessorie, che sono computate *à forfait* nella base pensionabile in misura pari al 18% dello stipendio.

Un ulteriore passo verso una maggiore omogeneità dell'intero sistema previdenziale potrebbe consistere nell'assoggettare a contributo l'intera retribuzione dei dipendenti pubblici (ivi incluse le indennità accessorie), con parallela equiparazione nella determinazione della base pensionabile (cfr. il punto successivo).

Quanto agli artigiani e ai commercianti, come si è visto *sub* 1.1, l'attuale aliquota contributiva (15%) è destinata ad apparire insufficiente sin dal 2000; nel 2010 sarà pari a circa la metà dell'aliquota di equilibrio.¹⁰

Ove, poi, si condividano le argomentazioni espresse *sub* 1.3, ci si deve proporre di superare la segmentazione del sistema. Nell'ambito di una sua visione unitaria, le differenze *pro tempore* esistenti nel rapporto pensioni/attivi dovrebbero riflettersi, per le gestioni a rapporto più basso, in un'accumulazione di riserve (se non addirittura in

¹⁰ Cfr. INPS (1993), pp. 143 e 153. Tali cifre, si ricordi, non tengono in conto gli effetti della legge 537/1993, che ha eliminato l'obbligo di cancellazione dagli elenchi di categoria quale condizione necessaria per il conseguimento della pensione di anzianità, e pertanto comporterà un assai più frequente ricorso a quest'ultima. Inoltre, per la progressiva entrata a regime della riforma del 1990, l'aliquota di equilibrio è ulteriormente destinata ad aumentare dopo il 2010.

un trasferimento a una cassa di compensazione fra le gestioni) e non in un più favorevole rapporto tra la pensione media e il contributo medio degli iscritti alla gestione.

Ne consegue l'opportunità di dare inizio sin d'ora a un processo di convergenza dell'aliquota dei lavoratori autonomi verso quella del FPLD.

3.2 *L'omogeneità delle prestazioni*

Pur avendo il D. Leg. 503/1992 messo in moto un processo di parziale convergenza, permangono, e sono destinate a permanere anche al termine di questo processo, notevoli differenze in relazione ai requisiti del diritto alla pensione diretta e di reversibilità, alla base pensionabile, ai coefficienti di rendimento applicati, al cumulo tra pensione e retribuzione.¹¹

Essendo fonte di effetti redistributivi spesso casuali o perversi, queste differenze dovrebbero essere gradualmente eliminate, salvo l'eventuale ricorso alla previdenza complementare (con sostenimento dei relativi oneri) ove particolari categorie desiderino continuare a godere di prestazioni superiori a quelle attualmente previste nel FPLD.

3.3 *L'età di pensionamento per vecchiaia*

Come è noto, la riforma del 1992 (artt. 1 e 5 del D. Leg. 503/1992) ha elevato i limiti di età a 65 anni per gli uomini e a 60 per le donne. La gradualità del processo (aumento di un anno ogni due a partire dal 1° gennaio 1994) farà sì che i nuovi limiti siano raggiunti il 1° gennaio 2002.

Sono state ipotizzate sia accelerazioni del processo (un anno ogni diciotto mesi, o addirittura applicazione immediata, a far tempo dal 1° gennaio 1995, dei limiti 65/60), sia l'aumento a 65 anni anche per le donne.

¹¹ Ad esempio, nel settore pubblico, la retribuzione pensionabile, anziché essere definita in maniera sostanzialmente onnicomprensiva come nel settore privato, distingue tra stipendio, indennità integrativa speciale e indennità accessorie. In particolare, la forfetizzazione di queste indennità in misura pari al 18%, data la loro incidenza effettiva ben diversa da caso a caso (quasi nulla per gli insegnanti), provoca non giustificate disparità di trattamento.

L'applicazione immediata dei limiti 65/60 è da evitare perché implicherebbe una sorta di congelamento, per quattro anni, delle uscite dal lavoro, con troppo drastico mutamento delle aspettative e delle prospettive.

L'abbreviazione dei termini di avvicinamento all'obiettivo (un anno ogni 18 mesi anziché un anno ogni due) è invece opportuna in vista di un più rapido contenimento della spesa.

L'ulteriore aumento del limite per le donne deve essere preso in considerazione, anche se non necessariamente in tutta la misura necessaria per una completa equiparazione agli uomini.

3.4 *La pensione di anzianità*

La pensione di anzianità – ossia il diritto a conseguire la pensione in funzione dell'anzianità lavorativa, indipendentemente dall'età anagrafica – è istituito che, come è stato spesso ricordato, trova rari riscontri negli altri paesi. Esso ha origine (anche se i testi legislativi non usano in questo caso il termine di "pensione di anzianità") nel settore pubblico. Il DPR 11 gennaio 1956, n. 17, consente infatti ai dipendenti statali il pensionamento con 25 anni di servizio effettivo, riscattato o figurativo (20 anni per le donne coniugate). Il DPR 29 dicembre 1973, n. 1092, abbassa il termine rispettivamente a 20 e 15 anni. È singolare che ambedue le norme abbiano origine in un decreto legislativo emanato in attuazione di una delega molto ampia, nella quale le specifiche misure (25 e 20, 20 e 15 anni) non erano menzionate.¹²

Nel settore privato (così per i lavoratori dipendenti come per gli autonomi), l'istituto – qui esplicitamente definito "pensione di anzianità" – è stato introdotto nel 1965, abrogato nel 1968 e nuovamente attivato con la legge 153/1969. La norma è meno generosa che nel settore pubblico (il requisito è di 35 anni per ambedue i sessi).¹³

¹² A partire dal 1983, in caso di dimissioni presentate da dipendenti di sesso femminile dopo 15 ma prima del raggiungimento di 20 anni di servizio, il diritto a pensione è sospeso per un periodo equivalente alla differenza tra 20 anni e l'anzianità maturata.

Per i dipendenti pubblici assicurati dagli ex Istituti di previdenza del Ministero del Tesoro, i limiti sono rimasti stabiliti (anche dopo il 1973) in 25 e 20 anni.

¹³ Anche nel settore privato le anzianità volontarie e figurative concorrono alla maturazione del diritto.

L'art. 8 del D. Leg. 503/1992 ha messo in moto - ferme restando le facoltà di chi avesse già maturato l'anzianità prevista - un graduale processo di avvicinamento della normativa del settore pubblico a quella del settore privato.¹⁴ Infine, la legge 537/1993 (art. 11, comma 16) ha previsto coefficienti di riduzione per le pensioni dei dipendenti pubblici che, grazie alla normativa transitoria, fossero liquidate con meno di 35 anni di anzianità.

L'attuale situazione può quindi così riassumersi: nel FPLD, nelle gestioni dei lavoratori autonomi e in generale nel settore privato sussiste il diritto a pensione con 35 anni di anzianità (come si è detto, anche figurativa e volontaria); nel settore pubblico, grazie alla normativa transitoria, si avranno ancora per molti anni pensionamenti con anzianità inferiore.

Soffermando ora l'attenzione sul requisito di 35 anni (le argomentazioni valgono ovviamente *a fortiori* per le anzianità più brevi), è agevole rilevare come, a parità di carriera lavorativa, il valore attuale delle prestazioni sia notevolmente più elevato al diminuire dell'età al pensionamento. Di tale beneficio godono spesso persone che intendono continuare in altra forma l'attività lavorativa, talora disattendendo la normativa fiscale e previdenziale.¹⁵

Si osservi inoltre che, come già si è detto, l'istituto della pensione di anzianità è previsto anche per le gestioni speciali dei lavoratori autonomi, istituite rispettivamente nel 1957 per i coltivatori diretti, nel 1959 per gli artigiani e nel 1966 per i commercianti (rispettivamente 37, 35 e 28 anni fa). Si è quindi appena aperta per i coltivatori diretti, sta aprendosi per gli artigiani e si aprirà fra qualche anno per i commercianti la possibilità di usufruire di questo trattamento.

È quindi evidente che *il processo di graduale elevazione dell'età di pensionamento*, messo in moto dalla riforma del 1992 ed eventualmente accelerato da ulteriori misure (cfr. il punto 3.3), *risulterebbe in gran parte vanificato se rimanessero aperte le possibilità di aggiramento offerte dalla pensione di anzianità* (pur quando fosse compiuto l'adeguamento degli altri regimi alle norme del FPLD).

¹⁴ Per le anzianità inferiori a 8 anni il 1° gennaio 1993, si applica immediatamente il limite dei 35 anni. Per le anzianità comprese fra 8 anni e il limite in precedenza previsto dai singoli ordinamenti, gli anni mancanti vengono maggiorati secondo appositi coefficienti.

¹⁵ Sussistono infatti alcuni limiti (art. 10 del D. Leg. 503/1992 quale modificato dall'art. 11, comma 9, della legge 537/1993) al cumulo tra pensioni di anzianità e redditi da lavoro dipendente e autonomo.

I possibili interventi sul regime del settore privato sono di tre tipi (eventualmente combinabili fra loro):

a) elevazione del requisito minimo (es. da 35 a 40 anni);

b) subordinazione, anche della pensione di anzianità, a un'età minima, di qualche anno inferiore a quella *pro tempore* prevista per la pensione di vecchiaia;

c) riduzione della misura della pensione in funzione degli anni mancanti all'età per la pensione di vecchiaia.

Deve essere espressa una netta preferenza per la soluzione c), che ha il pregio di non rappresentare una misura imperativa, e di lasciare libera - tenuti ovviamente in conto sia il "costo" dell'anticipazione, sia eventuali prospettive di prosecuzione dell'attività in altri campi - la scelta dell'età di pensionamento.

La riduzione, se computata con criteri di equità attuariale, varia al variare dell'età prevista per la pensione di vecchiaia, dell'intervallo fra questa e l'età effettiva di pensionamento per anzianità, dell'eventuale computo della reversibilità, del tasso di interesse e delle tavole di sopravvivenza assunti a base dei calcoli. Per tassi di interesse reali compresi tra 0 e 2%, *la riduzione equa è compresa tra il 3 e il 4,5% per ogni anno di anticipazione.*

La norma potrebbe essere accompagnata da un'attenuazione (o addirittura eliminazione) dei vincoli al cumulo della pensione di anzianità con redditi di lavoro.¹⁶

Interventi sul settore privato dovrebbero naturalmente riverberarsi sul settore pubblico, per quanto riguarda sia la norma a regime (attualmente anch'essa riferita a 35 anni), sia la fase transitoria di avvicinamento.

3.5 L'indicizzazione delle retribuzioni e delle pensioni

I principali risparmi di spesa prodotti dalla riforma Amato (D. Leg. 503/1992) saranno dovuti, quand'essa sia giunta a regime, a due importanti modificazioni apportate alla precedente normativa:

- il calcolo della retribuzione pensionabile sull'intera vita lavorativa, con rivalutazione delle retribuzioni, oltre che in base

¹⁶ Cfr. la nota precedente. L'abolizione dei vincoli dovrebbe ovviamente essere estesa anche a quelli relativi alla pensione di vecchiaia.

all'indice dei prezzi, in misura pari all'1% annuo (art. 3, comma 5);

– per le pensioni annualmente in essere, fatta salva l'indicizzazione ai prezzi, l'assenza di ogni previsione di ulteriori aumenti, e in particolare dell'indicizzazione automatica alle retribuzioni reali, con rinvio alla legge finanziaria per eventuali disposizioni in tal senso (art. 11).

La prima norma fa sì che – nell'auspicata ipotesi di un aumento delle retribuzioni medie superiore all'1% annuo – la quota dell'ultima retribuzione riconosciuta per ogni singolo anno di contribuzione si riduca all'accrescersi dell'intervallo tra l'anno stesso e quello di pensionamento.

L'effetto della seconda norma è una riduzione del potere d'acquisto dei pensionati rispetto a quello degli attivi, riduzione progressivamente crescente al crescere della durata del pensionamento. È presente il rischio che il Parlamento sia prima o poi indotto a intervenire su questa forbice, fors'anche su pressione della Corte Costituzionale, con possibile improvvisa esplosione della spesa.

Ambedue le norme potrebbero essere riviste nel senso di una maggiore corrispondenza dell'indicizzazione delle retribuzioni e delle pensioni alla dinamica retributiva media, eventualmente con attenuazioni. Per esempio, l'indicizzazione delle retribuzioni in sede di calcolo della base pensionabile potrebbe essere limitata all'1% per gli ultimi (dieci? quindici?) anni, ma commisurata alla dinamica media per gli anni più lontani.

A sua volta, l'indicizzazione delle pensioni alle retribuzioni medie potrebbe essere sospesa ancora per alcuni anni, ma poi ripresa eventualmente con un coefficiente riduttivo (es. 50% della dinamica salariale), o anche in misura piena, ove ciò sia consentito da altri interventi sul livello iniziale delle pensioni (v. il punto seguente).

3.6 L'aliquota di rendimento¹⁷

L'onere che il sistema previdenziale comporterebbe nei prossimi decenni a legislazione immutata (cfr. il paragrafo 1.1) appare eccessivo rispetto a ogni ragionevole criterio di tollerabilità.

¹⁷ Come è noto, la pensione è calcolata applicando alla base pensionabile un coefficiente determinato in funzione dell'anzianità lavorativa e pari, nel FPLD, al 2% per ogni anno di anzianità. Questa percentuale è stata per lungo tempo priva di un *nomen iuris*; nell'art. 12 del D. Leg. 503/1992, essa viene definita "aliquota di rendimento".

Delle misure in precedenza proposte, alcune (eventuale ulteriore aumento a 65 anni dell'età di pensionamento femminile, interventi sulle pensioni di anzianità) comportano a regime riduzioni della spesa, ma altre (esaminate *sub* 3.5) ne provocherebbero l'aumento.

Un intervento sul sistema previdenziale italiano che possa considerarsi definitivo, e che intenda accogliere, insieme con gli altri, anche il suggerimento di ripristinare almeno parzialmente i meccanismi di indicizzazione, deve quindi compensare gli effetti di quest'ultima misura con una riduzione dell'aliquota di rendimento.¹⁸ Ciò avrebbe effetti molto graduali, potendosi applicare unicamente alle pensioni di nuova liquidazione e per di più con il metodo del *pro-rata*, ossia con riferimento alle sole anzianità maturate a partire dall'introduzione della nuova norma.

Per indicare l'appropriata misura di questa riduzione, è preventivamente necessaria un'adeguata valutazione prospettica degli effetti di tutte le altre misure simultaneamente adottate. Il coefficiente di rendimento potrebbe quindi essere determinato, in via residuale, nella misura necessaria per mantenere la spesa complessiva entro i limiti prima indicati (cfr. 2.1).

3.7 Le pensioni di reversibilità

L'attuale normativa presuppone un unico tipo di famiglia da tutelare, e non prende in alcuna (o comunque in sufficiente) considerazione il fatto:

- che il coniuge superstite abbia o non abbia figli minori a carico;
- che ambedue i coniugi, o uno soltanto, svolgano o abbiano svolto attività di lavoro;
- che il matrimonio abbia avuto durata breve o lunga.

Quanto al primo profilo, è ovvio come le maggiorazioni percentuali attualmente previste per i figli minori¹⁹ siano (salvo il caso di

¹⁸ La riduzione si intende estesa a tutti i regimi, poiché quelli che attualmente godono di un'aliquota superiore dovrebbero rapidamente convergere, come già si è detto *sub* 3.2, verso la misura stabilita per il FPLD.

¹⁹ La maggiorazione per ciascun figlio è pari al 20%, con un limite massimo (compresa la quota del coniuge) del 100%.

basi pensionabili elevatissime) insufficienti a compensare il relativo onere, e debbano quindi – per tutto il tempo durante il quale essi permangono a carico del coniuge superstite – essere riviste verso l'alto.

Quanto al secondo profilo, appare ad alcuni opportuno subordinare i diritti del coniuge superstite a un limite di reddito, mentre altri considerano non equa tale limitazione perché, nel caso (il più frequente) in cui il reddito del coniuge superstite derivi da lavoro o da pensione, ciò comporta o ha comportato una minore disponibilità di tempo e/o maggiori oneri per assistenza domestica.

Sotto il terzo profilo, si pone l'accento sulla possibilità di matrimoni tra persone di età molto diversa, e quindi, per solito, di durata molto breve, aventi il solo o prevalente scopo di precostituire il diritto a pensione in capo al superstite. Si suggerisce quindi, compatibilmente con il rispetto delle regole di costituzionalità, la commisurazione dei diritti del superstite alla durata del matrimonio, senza garanzia di trattamento minimo.

3.8 Il requisito minimo per la liquidazione della pensione

La riforma del 1992 ha elevato da 15 a 20 anni il requisito minimo di anzianità lavorativa per la liquidazione della pensione di vecchiaia.

Il provvedimento è iniquo (oltre che incoerente rispetto all'obiettivo generale di collegare prestazioni e contributi). L'iniquità sta nel fatto che esso colpisce le fasce deboli della popolazione, quali molte donne e gran parte degli immigrati.²⁰

Il requisito dovrebbe quindi essere eliminato (o posto unicamente quale condizione per il diritto all'integrazione al minimo). Agli stranieri i quali intendano ritornare in patria dopo un periodo di lavoro in Italia, dovrebbe inoltre essere consentita la liquidazione del trattamento in forma di somma *una tantum* anziché di pensione.

²⁰ Quando non protetti da convenzioni internazionali, che viceversa possono essere molto generose.

3.9 Sull'esclusione, dal computo della base pensionabile, delle retribuzioni inferiori all'80% della media²¹

Con questa norma (art. 1 D. Leg. 373/1993), è stata forse inavvertitamente reintrodotta una distorsione a favore delle carriere retributive più dinamiche.²² Infatti, quanto maggiore è il tasso medio di aumento della retribuzione nel corso della vita lavorativa, tanto maggiore è il numero delle annualità escluse, e quindi tanto maggiore il rapporto tra la base pensionabile (media delle retribuzioni residue) e la media retributiva generale, come emerge dal seguente prospetto, relativo a una carriera quarantennale:

Tasso annuo medio di aumento della retribuzione (esclusa rivalutazione 1%)	Numero di anni esclusi	Rapporto tra base pensionabile e media generale delle retribuzioni rivalutate
1%	0	1,00
2%	2	1,01
3%	11	1,11
4%	15	1,21

Appare quindi opportuna, per evitare un effetto redistributivo perverso, l'immediata abolizione di questa norma.

3.10 Le pensioni internazionali

Le norme relative sono alquanto complesse. In linea di principio, per effetto del D.L. 384/1992, i titolari di pensioni il cui diritto sia acquisito in virtù del cumulo dei periodi assicurativi previsto da accordi internazionali hanno diritto all'integrazione al minimo in presenza di almeno 5 anni di lavoro in Italia (ma soltanto uno vigente la Legge 407/1990, e anche meno in precedenza).

Sono tuttavia rilevanti, ai fini del diritto al minimo, anche la residenza del pensionato (in Italia o all'estero) e l'eventuale specifica previsione della convenzione internazionale.

²¹ La media è calcolata e il confronto è effettuato dopo che le retribuzioni storiche siano state rivalutate in base all'indice dei prezzi al consumo e a un ulteriore punto percentuale annuo (cfr. sopra, 3.5).

²² Tale distorsione era conaturata al precedente metodo di calcolo della base pensionabile sulle ultime cinque annualità.

Salvo ulteriori approfondimenti della complessa casistica, si suggerisce l'elevazione a 10 anni del requisito di durata della prestazione di lavoro in Italia necessaria per acquisire il diritto all'integrazione al minimo.

3.11 *La previdenza complementare*

È innanzitutto opportuno trattare dell'imposta del 15% dovuta dai fondi pensione su tutte le loro entrate contributive, e attualmente sospesa per effetto di un recente decreto-legge.

Come è noto, il versamento di tale tributo fa nascere un credito di imposta attribuito al momento dell'erogazione delle prestazioni. È stato giustamente osservato²³ che «nella sostanza, il meccanismo 'imposta annuale + credito di imposta' equivale ad un vincolo di portafoglio imposto ai gestori di fondi pensione in base al quale questi investono il 15% delle risorse raccolte in un particolare tipo di 'debito pubblico' che fornisce un tasso di rendimento netto pari al tasso di capitalizzazione che ciascun fondo pensione sarà stato capace di realizzare nel lungo periodo».

«Dal punto di vista della redditività dei fondi pensione, e quindi dei calcoli di convenienza dei lavoratori, l'imposta annuale non comporta, dunque, conseguenze di sorta. L'ostilità nei suoi confronti può derivare, semmai, da fattori di natura psicologica [...] Rimane comunque da chiedersi quale convenienza abbia la Pubblica Amministrazione a creare una forma di debito occulto remunerato ad un tasso sicuramente superiore a quello medio dei titoli del debito pubblico».

Si può dunque concludere che questa "imposta":

- non reca vantaggi, ma semmai oneri, alla finanza pubblica;
- oscura l'interpretazione del bilancio dello Stato, il quale registra come entrata tributaria quella che è in buona sostanza l'emissione di un debito;
- ostacola, sia pure per ragioni di natura meramente psicologica, lo sviluppo della previdenza complementare.

Per tutte queste ragioni, l'imposta deve essere non soltanto sospesa ma abolita.

²³ Ministero del Tesoro (1994b), pp. 10-11.

Quanto a eventuali ulteriori modificazioni dell'attuale regime fiscale, si deve preliminarmente osservare che perdura la presenza, nel mercato finanziario italiano, di un ingente volume di titoli di Stato, i cui redditi sono assoggettati all'imposta "secca" del 12,5%. Rispetto a questa forma di impiego del risparmio, la normativa tributaria prevista dall'art. 13 del D. Leg. 124/1993 può apparire non sufficiente a stimolare l'ulteriore sviluppo dei fondi integrativi.²⁴

Appare quindi opportuno prendere in considerazione:

- un allargamento dei vincoli attualmente posti dal ricordato art. 13, comma 2 (50% della quota prelevata dal TFR) alla deducibilità dei contributi del datore di lavoro;
- l'assoggettamento a Irpef nella misura ridotta del 60% delle prestazioni erogate in forma di rendita, misura che già si applica a quelle derivanti da una polizza privata di assicurazione.

3.12 *Un limite superiore ai redditi soggetti alla previdenza obbligatoria?*

Un'ultima considerazione merita di essere dedicata al fatto che in linea di principio, nell'attuale ordinamento previdenziale, l'intera retribuzione è dapprima assoggettata a contributo²⁵ e successivamente assunta a base di calcolo della pensione.

L'unico correttivo è rappresentato dalla norma (art. 21 della legge 67/1988) secondo cui, nel FPLD, è stabilito un limite ("tetto"), annualmente indicizzato e oggi pari a 55,4 milioni, che non ha alcun

²⁴ Si tratta di una normativa differenziata secondo le tre possibili modalità di finanziamento dei fondi: contributi a carico del lavoratore, contributi a carico del datore di lavoro, utilizzo di quote dell'accantonamento annuale al trattamento di fine rapporto (TFR). I primi sono assoggettati per intero ai contributi previdenziali obbligatori e vengono esentati dall'Irpef entro il limite di 3.000.000 di lire annue. Per i secondi, la contribuzione obbligatoria si forfettizza nella misura agevolata del 10% e la deducibilità dal reddito del datore di lavoro è limitata a un importo pari al 50% della quota di TFR contestualmente destinata al fondo pensione. Il previgente regime degli accantonamenti al TFR non subisce sostanziali variazioni quand'essi vengano in tutto o in parte convogliati a un fondo pensione.

All'atto dell'erogazione delle prestazioni, queste, se percepite in forma di rendita, vengono assoggettate a Irpef con aliquota progressiva; se invece richieste in forma di capitale (cioè che non può avvenire per oltre la metà del maturato), sono soggette a tassazione separata e quindi a un'aliquota più blanda.

²⁵ Tuttavia, per i lavoratori autonomi, è previsto (art. 1 della legge 233/1990) un limite - oggi pari a circa 92,3 milioni - oltre il quale non si applicano i contributi né, ovviamente, si commisurano le prestazioni.

rilievo ai fini della contribuzione, mentre alle retribuzioni eccedenti è applicata, in sede di liquidazione della pensione, un'aliquota di rendimento inferiore al 2%.²⁶ Con la riforma Amato, un analogo meccanismo è stato esteso agli altri regimi.

Questo correttivo rappresenta la fase più recente di un'evoluzione tormentata, le cui fasi precedenti comportavano una più radicale redistribuzione nell'ambito del FPLD (le retribuzioni superiori al tetto non concorrevano nemmeno parzialmente alla determinazione del trattamento pensionistico)²⁷ oltre che una più forte disparità rispetto agli altri regimi, dove il tetto non esisteva (come nel settore pubblico) o esisteva - a più alto livello - anche ai fini della contribuzione (come per i dirigenti industriali).

Quando la riforma Amato andrà a regime, ove nel frattempo siano anche intervenute misure di correzione per le pensioni di anzianità, i rendimenti impliciti si collocheranno, per il lavoratore tipo, in un ordine di grandezza ancora positivo ma alquanto ridotto. Le quote di retribuzione oltre il tetto, e in particolare lo scaglione più elevato, finiranno quindi per essere colpite da rendimenti negativi. In altri termini, per queste quote il sistema previdenziale agirà come meccanismo di prelievo tributario.

Si riproporrà così il problema - già sorto negli anni Settanta e Ottanta per il "tetto" - se sia costituzionalmente legittima, e comunque equa, una forma di progressività fiscale che agisce soltanto su un tipo di reddito, quello da lavoro dipendente.

D'altro canto, negli ultimi decenni, il sistema previdenziale ha rappresentato, a beneficio dei lavoratori che per l'importo della retribuzione o per il regime di appartenenza non ricadessero sotto le strettoie del tetto, una forma particolarmente favorevole di accantonamento per la vecchiaia. Anche in futuro, al disotto del tetto, il rendimento della previdenza obbligatoria potrà continuare ad apparire allettante al confronto con le altre possibilità offerte dal mercato. Ci si può domandare se sia opportuno che queste condizioni di favore vengano offerte sino a un livello pari a circa due volte il reddito medio da lavoro dipendente.

²⁶ L'aliquota decresce come segue: 1,60% per lo scaglione tra 1 e 1,33 volte il limite; 1,35% tra 1,33 e 1,66 volte; 1,10% tra 1,66 e 1,90 volte; 1% oltre 1,90 volte.

²⁷ Per lungo tempo (1968-80), poi, il tetto rimase immutato nella sua misura monetaria, con evidente depauperamento in termini reali.

Appare quindi degna di attenzione un'ipotesi che eliminerebbe l'eccesso di severità per le quote di retribuzione superiori al tetto e ridurrebbe la fascia (a esso inferiore) che tuttora gode di un elevato rendimento. L'ipotesi consiste nel definire una soglia, superiore al reddito medio ma inferiore all'attuale tetto, da assicurare obbligatoriamente attraverso la previdenza pubblica. Le fasce eccedenti potrebbero, ove così desiderino gli interessati, rivolgersi alla previdenza complementare.

4. Osservazioni conclusive

4.1 Il sistema previdenziale italiano, storicamente formatosi attraverso continue sovrapposizioni e incrostazioni a cui mancava il fondamento di una visione unitaria del sistema e di una capacità di guardare al di là degli effetti immediati, presentava, all'inizio degli anni Novanta, gravi caratteristiche di squilibrio e di sperequazione. Un ulteriore intervento sul sistema previdenziale è oggi necessario per integrare e completare (e sotto qualche aspetto correggere) il processo di razionalizzazione e di risanamento avviato con i provvedimenti del 1992, e per riportare a livelli tollerabili gli oneri imposti alle generazioni future.

4.2 È auspicabile che questo ulteriore intervento abbia carattere definitivo e, garantendo un sistema previdenziale equo e finanziariamente equilibrato, non debba essere oggetto di ulteriori revisioni le quali (o anche soltanto l'attesa delle quali) genererebbero, come l'esperienza recente inequivocabilmente conferma, incertezze, ansie e tensioni.

4.3 Le principali raccomandazioni (cfr. la sezione 3) si possono così riassumere:

- fissazione dei parametri del sistema in maniera da garantire l'equilibrio finanziario senza sostanziale aumento delle attuali aliquote contributive e senza ulteriori trasferimenti di oneri dalla contribuzione alla fiscalità generale;

- tendenziale omogeneità delle normative dei diversi regimi;

– equiparazione, o almeno avvicinamento, dell'età di pensionamento femminile a quella maschile;

– maggiore correlazione tra i trattamenti pensionistici e le storie contributive individuali sottostanti, con eliminazione di tutte le situazioni di privilegio, salvo correzioni motivate da ragioni di solidarietà; in particolare, riduzione della misura delle pensioni di anzianità, secondo criteri di equivalenza attuariale, in funzione degli anni mancanti al raggiungimento dell'età prevista per il pensionamento di vecchiaia;

– eventuale indicizzazione alla dinamica delle retribuzioni medie: a) delle storie retributive individuali in sede di calcolo della base pensionabile, e b) delle pensioni nel corso del loro godimento;

– riconsiderazione, alla luce dell'insieme di tutti gli altri provvedimenti adottati, dell'aliquota di rendimento del 2%, e sua riduzione ove ciò risulti necessario per l'equilibrio finanziario;

– mantenimento della centralità del sistema previdenziale pubblico a ripartizione, accompagnata peraltro da misure atte a stimolare lo sviluppo dei fondi complementari a capitalizzazione.

4.4 Le pensioni spettanti agli ex membri delle Camere trovano fondamento in regolamenti della Camera dei deputati e del Senato, non pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e quindi non consultabili dai cittadini.

Dalle informazioni disponibili emerge tuttavia che la normativa delle pensioni parlamentari è assai più favorevole di quelle dei regimi dei lavoratori dipendenti e autonomi. È quindi evidente l'opportunità che il Parlamento, nel momento in cui ponga mano a una revisione del sistema previdenziale, voglia considerare – anche ai fini di un più ampio consenso dell'opinione pubblica – un parallelo intervento sulle prerogative dei suoi membri.

4.5 Il sistema previdenziale italiano ha sino a oggi sofferto di una grave carenza o di un eccessivo ottimismo delle previsioni, che hanno indotto il Parlamento a formulare promesse a lungo andare insostenibili. Tali promesse hanno generato diritti o aspettative che costituiscono un ostacolo, giuridico o quantomeno politico, alla modificazione dello *status quo*.

Se anche l'eventuale nuova riforma a cui il Parlamento intenda oggi porre mano commettesse, sia pure in misura più attenuata, analoghi errori di ottimismo, non verrebbe soddisfatta l'esigenza di definitività segnalata *sub* 4.2 e non sarebbero garantite le condizioni di stabilità finanziaria alle quali, dal punto di vista non soltanto del sistema previdenziale ma più generalmente dell'intero quadro economico, è necessario pervenire. Nuove correzioni si renderebbero presto o tardi necessarie, e genererebbero nuove ansie, nuove tensioni, nuovi accesi dibattiti sui diritti acquisiti.

Se invece, per ipotesi, i parametri (carichi contributivi e livello di prestazioni) del nuovo sistema si rivelassero tali da condurre non soltanto all'equilibrio ma addirittura all'avanzo, questo divario, non appena scoperto, potrebbe essere corretto pressoché istantaneamente con una revisione generalizzata verso l'alto delle pensioni (per esempio, un'indicizzazione ai salari reali più generosa del previsto), o con un'altrettanto generalizzata riduzione dei carichi contributivi, o con una combinazione delle due misure.

Dei due possibili errori – eccesso di ottimismo o eccesso di pessimismo – il primo, ben più difficile da correggere, è sicuramente il più grave.

BIBLIOGRAFIA

- CASTELLINO, ONORATO (1976), *Il labirinto delle pensioni*, Il Mulino, Bologna.
- CASTELLINO, ONORATO (1994), "La redistribuzione tra ed entro generazioni nel sistema previdenziale italiano", documento di lavoro n. 9, ISPE, Roma.
- COPPINI, MARIO ALBERTO (1994), "Pensioni: le riforme possibili", conferenza tenuta all'Istituto italiano degli attuari il 1° 7.1994 (in corso di pubblicazione in *Rivista INPDAP*).
- COPPINI, MARIO ALBERTO e A. TOMASSETTI (1992), "Una analisi degli effetti economici sui beneficiari e sugli oneri della riforma delle pensioni", *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, novembre-dicembre.
- INPS (1993), *Le pensioni domani*, Il Mulino, Bologna.
- INPS (1994), *Rendiconti consuntivi per l'esercizio 1993*, Roma.
- MINISTERO DEL BILANCIO (1994), *Relazione generale sulla situazione economica del Paese* (1993).
- MINISTERO DEL TESORO (1981), *La spesa previdenziale e i suoi effetti sulla finanza pubblica*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.
- MINISTERO DEL TESORO – RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (1993), "Linee di tendenza della spesa pensionistica", *Conti pubblici e congiuntura economica*, anno III, n. 3, luglio.

- MINISTERO DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (1994a), "I rendimenti impliciti della previdenza obbligatoria: una analisi delle iniquità del sistema", *Conti pubblici e congiuntura economica*, anno IV, n. 2, maggio.
- MINISTERO DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (1994b), "La previdenza complementare: problemi e prospettive per il decollo", *Conti pubblici e congiuntura economica*, quaderno monografico n. 1, maggio.
- MONORCHIO ANDREA (1994), *Audizione alla XI Commissione permanente della Camera dei Deputati*, 7 settembre.