

Italia. Da lavoratori a pensionati poveri. Le misure previdenziali di protezione

Laura Dragosei, Sergio Ginebri

RPS

In questo contributo si intende ricostruire il quadro normativo degli interventi rivolti al sostegno dei pensionati poveri, fornire degli elementi di analisi capaci di identificare la tipologia dei pensionati poveri futuri, avanzare delle proposte di riforma degli interventi assistenziali destinati ai pensionati futuri, cioè a quelli totalmente contributivi. Dall'analisi emerge che le situazioni di sofferenza e deprivazione economica saranno concentrate tra i lavoratori che avranno accumulato

a 70 anni un'anzianità contributiva minore di 30 anni. Gli interventi assistenziali potrebbero essere utilmente riformati estendendo l'istituto della contribuzione figurativa a tutti i lavoratori nei periodi di disoccupazione. Inoltre, potrebbe essere recuperato il principio di valorizzazione dei contributi versati. Quel principio, infatti, è stato completamente annullato per i pensionati poveri in seguito al sovrapporsi negli anni di interventi di natura molto diversa.

1. Introduzione

Nel 2009 circa due milioni di pensionati italiani avevano un trattamento inferiore ai 500 euro, altri tre milioni avevano un trattamento compreso tra 500 e 750 euro. Nel complesso si tratta di circa il 30% dei pensionati che ricevono importi decisamente poveri. In questo contributo si intende ricostruire il quadro normativo degli interventi rivolti al sostegno dei pensionati poveri, fornire degli elementi di analisi capaci di identificare la tipologia dei pensionati poveri futuri, avanzare delle proposte di riforma degli interventi assistenziali destinati ai pensionati futuri, cioè a quelli totalmente contributivi.

I pensionati contributivi puri non potranno più usufruire dell'integrazione al trattamento minimo. Per loro è previsto l'assegno sociale, eventualmente maggiorato al raggiungimento del settantesimo anno di età. Per definire le tipologie di pensionati poveri futuri, sono stati identificati dei redditi soglia attuali al di sotto dei quali il trattamento pensionistico a calcolo risulterebbe inferiore all'assegno sociale. In al-

tre parole, abbiamo identificato la tipologia reddituale e di carriera lavorativa di coloro che in futuro saranno interessati dagli interventi assistenziali. Da questa analisi emerge innanzitutto che, a parità di anni di anzianità contributiva e di retribuzione lorda, le pensioni a calcolo dei lavoratori parasubordinati non saranno molto inferiori rispetto a quelle dei dipendenti. Questo è dovuto all'adeguamento che si è avuto nel tempo delle aliquote contributive dei lavoratori subordinati. In secondo luogo, i calcoli effettuati indicano che i lavoratori poveri a tempo pieno in possesso di una anzianità contributiva superiore ai 30 anni dovrebbero avere, a 70 anni, una pensione significativamente superiore all'assegno sociale. In terzo luogo, si mostra che con una anzianità contributiva attorno a 20 anni si otterrebbe una pensione superiore all'assegno sociale soltanto se il reddito da lavoro fosse medio-alto. Ciò implica che tutti i lavoratori poveri che hanno una partecipazione al mercato del lavoro molto discontinua, che spesso alternano periodi di lavoro a lunghi periodi di cura familiare, saranno destinati all'assegno sociale e vedranno del tutto inutilizzati i versamenti contributivi.

La normativa in tema di sostegno ai pensionati poveri è caratterizzata dalla stratificazione nel tempo di misure di natura molto diversa. La legge di riforma del sistema previdenziale del 1995 ha, tra l'altro, disciplinato anche i trattamenti assistenziali: per i pensionati totalmente contributivi, è stato abolito l'istituto dell'integrazione al minimo delle pensioni, sostituito dalla parziale cumulabilità di pensione a calcolo e assegno sociale. A differenza del trattamento minimo, che rappresenta il reddito garantito a tutti i pensionati poveri, indipendentemente dalla loro storia contributiva, l'assegno sociale, in principio, è un reddito di base a cui si addiziona un importo che è in relazione con la storia contributiva del pensionato. L'obiettivo era quello della valorizzazione dei versamenti contributivi. Tuttavia, il principio di valorizzazione dei versamenti contributivi contenuto nella riforma del 1995 è stato completamente annullato dalle innovazioni normative successive, cioè dall'introduzione di maggiorazioni e importi aggiuntivi all'assegno sociale. Questi istituti, infatti, hanno una natura molto più simile all'integrazione al trattamento minimo che all'assegno sociale: il loro obiettivo è quello di garantire lo stesso reddito minimo a tutti i pensionati poveri, indipendentemente dalla loro storia contributiva. Un intervento così congegnato rende irrilevanti i versamenti contributivi dei lavoratori poveri e li rende obiettivamente più disposti ad accettare, o tollerare, una situazione di evasione contributiva riguardante la propria posizione lavorativa.

C'è una importante differenza tra assegno sociale e integrazione al trattamento minimo, e riguarda i requisiti reddituali per l'accesso all'intervento assistenziale. I requisiti per l'integrazione al minimo sono decisamente più ampi di quelli per l'assegno sociale. Questa differenza di requisiti fa prevedere che in futuro il numero degli assegni sociali attribuiti a pensionati poveri possa essere minore dell'attuale numero di integrazioni al trattamento minimo. Ciò dovrebbe comportare una diminuzione della spesa per interventi assistenziali. Non ci è possibile in questo momento quantificare il futuro risparmio sulla spesa, che attualmente viene stimata in circa 12 miliardi di euro. Tuttavia, la previsione di tali futuri risparmi incoraggia la formulazione di proposte sulle modalità con le quali quei risparmi potrebbero essere utilizzati per riformare gli interventi assistenziali rivolti ai pensionati poveri.

L'analisi dei redditi soglia ha messo in evidenza che i pensionati contributivi poveri saranno concentrati tra coloro che avranno, a 70 anni, una anzianità contributiva inferiore a 30 anni. Gli interventi che abbiamo immaginato per migliorare la qualità dei programmi assistenziali e alleviare le condizioni di deprivazione economica sono vari. In primo luogo, sarebbe utile che a tutti i lavoratori fosse garantita la contribuzione figurativa nei periodi di disoccupazione. Questo potrebbe permettere a molti lavoratori poveri di varcare la soglia dei 30 anni di anzianità contributiva al momento del pensionamento e di garantirsi, quindi, una pensione a calcolo significativamente superiore all'assegno sociale. L'importanza di misure che garantiscano trattamenti pensionistici adeguati a lavoratori che hanno avuto una lunga vita lavorativa ma hanno sperimentato nel corso della loro carriera frequenti periodi di disoccupazione è sottolineata anche da Raitano (2011). Inoltre, sarebbe utile reintrodurre nei meccanismi di funzionamento degli interventi assistenziali una forma di valorizzazione della contribuzione accumulata. Questo aiuterebbe a sostenere il reddito dei molti lavoratori che terminano la loro vita lavorativa con meno di 30 anni di contributi, spesso perché la loro attività lavorativa è stata alternata con lunghi periodi di cura familiare. Marano, Mazzaferro e Morciano (2011) sottolineano la stessa questione. In questo ambito si è provato a immaginare vari interventi alternativi.

Il resto di questo testo è organizzato nel modo seguente: nel secondo paragrafo viene presentata la normativa che presiede agli interventi assistenziali rivolti ai pensionati; nel terzo paragrafo sono presentati numeri e costi degli interventi assistenziali; nel quarto paragrafo vengono raccolte le elaborazioni sui redditi soglia al di sotto dei quali i la-

RPS

Laura Dragosei, Sergio Ginèbri

voratori avrebbero dei trattamenti pensionistici inferiori all'assegno sociale; nel quinto paragrafo vengono presentate delle ipotesi di interventi correttivi.

RPS

2. *Quadro normativo*

In questo paragrafo verranno presentati nel dettaglio gli interventi normativi a sostegno dei pensionati cosiddetti «poveri». Sarà in particolare posta l'attenzione sugli interventi a disposizione di due diversi tipi di pensionati poveri: quelli in possesso di versamenti contributivi, definiti «pensionati previdenziali», e quelli completamente privi di versamenti, i «pensionati assistenziali». Saranno distinti, inoltre, i pensionati previdenziali tra contributivi e retributivi. Per questi tre tipi di pensionati poveri verranno esaminati e comparati tutti i benefici a disposizione.

La normativa in tema di sostegno ai pensionati poveri è caratterizzata dalla stratificazione nel tempo di interventi di natura diversa. La legge di riforma del sistema previdenziale del 1995 ha, tra l'altro, disciplinato anche i trattamenti assistenziali: è stato introdotto l'assegno sociale in sostituzione della pensione sociale; è stato abolito, inoltre, per i pensionati totalmente contributivi, l'istituto dell'integrazione al minimo delle pensioni, sostituito dalla parziale cumulabilità di pensione a calcolo e assegno sociale; infine, sempre per i pensionati totalmente contributivi, il requisito di anzianità contributiva per la pensione di vecchiaia è stato ridotto da venti a cinque anni. Dunque la Riforma Dini, anche in tema di assistenza, afferma un principio di valorizzazione dei contributi versati, riservando ai pensionati beneficiari di una sia pur minima contribuzione, interventi di sostegno tali da garantire comunque un livello di reddito mensile superiore a quello dei soggetti totalmente privi di contribuzione (ad esempio i titolari di assegni sociali). Questa è la ragione per cui si vogliono mettere a confronto i benefici disponibili per un pensionato retributivo povero, per un pensionato contributivo povero, e per un pensionato assistenziale, povero per definizione.

La riforma del sistema previdenziale attuata di recente dall'attuale Governo¹ ha cambiato ben poco dal punto di vista normativo in tema di trattamenti assistenziali, se non per l'aumento di un anno del requisito anagrafico necessario per l'ottenimento dell'assegno sociale a par-

¹ Si fa riferimento al decreto legge 201/2011, convertito dalla legge 214/2011.

tire dal 2018. A tali requisiti anagrafici, peraltro, si applicano gli adeguamenti automatici agli incrementi della speranza di vita, come già stabilito² nel 2010, adeguamenti che saranno triennali a partire dal 2013, per poi diventare biennali a partire dal 2021 (tabella 1).

Tabella 1 - Requisito anagrafico per l'accesso all'assegno sociale

Età			Età		
Anni	Anni	Mesi	Anni	Anni	Mesi
2013-15	65	3	2033-34	68	3
2016-17	65	8	2035-36	68	5
2018	66	8	2037-38	68	7
2019-20	67	1	2039-41	68	9
2021-22	67	3	2041-42	68	11
2023-24	67	5	2043-44	69	1
2025-26	67	7	2045-46	69	3
2027-28	67	9	2047-48	69	5
2029-30	67	11	2049-50	69	7
2031-32	68	1			

Fonte elaborazioni degli autori sulla base delle previsioni demografiche Istat, scenario centrale, base 2007.

Pur se i trattamenti assistenziali sono stati solo marginalmente oggetto della recente riforma, questa avrà effetti rilevanti sugli importi delle pensioni dei lavoratori poveri. Tali effetti derivano da: allungamento dell'età di pensionamento stabilito dalla legge di riforma, calcolo dei coefficienti di trasformazione dopo i 65 anni di età, possibilità di cumulare periodi assicurativi versati in diverse gestioni previdenziali, senza vincoli temporali minimi (totalizzazione). Ognuna di queste innovazioni contribuisce ad accrescere le pensioni dei lavoratori poveri. Tuttavia, l'innalzamento dell'età di pensionamento è destinato ad essere particolarmente rilevante proprio per i lavoratori poveri. Questi, infatti, saranno direttamente coinvolti non solo dal frequente adeguamento dei requisiti di pensionamento alle variazioni della speranza di vita, ma anche dall'introduzione di requisiti reddituali e di anzianità contributiva per l'accesso sia alla pensione di vecchiaia, che alla pensione di anzianità anagrafica. Da una parte, il requisito reddituale

² Si veda il decreto legge 78/2010, convertito dalla legge 122/2010.

molto selettivo³ per il pensionamento di anzianità anagrafica escluderà tutti i lavoratori poveri da questo canale di pensionamento. D'altra parte, l'innalzamento del requisito reddituale per la pensione di vecchiaia⁴, combinato con l'introduzione di un intervallo di età entro il quale si può collocare l'accesso al pensionamento di vecchiaia⁵, renderà obbligatorio per i lavoratori poveri postporre l'età di pensionamento anche oltre il requisito minimo per il pensionamento di vecchiaia. L'insieme di queste innovazioni concorre a rendere più probabile una situazione futura in cui i lavoratori poveri, a patto che godano di uno stato di salute sufficientemente buono⁶, lavoreranno più a lungo, si pensioneranno attorno ai 70 anni e avranno trattamenti pensionistici un po' più adeguati.

Passiamo ora in rassegna gli interventi di sostegno ai pensionati poveri. Come è noto, per i pensionati con una pensione liquidata con il sistema retributivo o misto spetta la *integrazione al trattamento minimo*⁷, pari a 468,35 euro mensili al 1° gennaio 2011, indipendentemente dal-

³ Pari a 2,8 volte l'importo dell'assegno sociale nel 2012, cioè circa 1200 euro. Tale valore soglia verrà adeguato alla variazione annuale media del Pil nominale.

⁴ Il nuovo requisito è pari a 1,5 volte l'assegno sociale nel 2012, cioè circa 640 euro. Anche questo valore soglia viene adeguato alla variazione annuale media del Pil nominale. Il requisito di anzianità contributiva è pari a 20 anni.

⁵ La recente riforma delle pensioni ha introdotto un intervallo di età entro il quale il lavoratore può liberamente scegliere quando accedere al pensionamento di vecchiaia. Nel 2012 l'intervallo va dai 66 ai 70 anni. Quando il pensionamento di vecchiaia avviene all'età massima prevista, si prescinde dal requisito reddituale di cui alla nota precedente, mentre il requisito di anzianità contributiva viene ridotto da venti a cinque anni.

⁶ Le relazioni esistenti tra allungamento dell'età lavorativa e stato di salute degli individui saranno cruciali nella determinazione del livello di benessere dei futuri pensionati, e soprattutto dei più poveri. Va, infatti, considerato che i futuri innalzamenti dei requisiti di età per il pensionamento saranno stabiliti in base alle variazioni della speranza di vita della popolazione italiana. Ma quella speranza di vita, e anche le sue variazioni, sono fortemente differenziate per condizione economica dell'individuo, e di questo il sistema previdenziale pubblico non tiene in alcun modo conto.

⁷ L'istituto dell'integrazione al minimo fu introdotto in Italia attraverso la legge 218/1952, detta Legge Rubinacci. L'obiettivo era la garanzia di una sopravvivenza dignitosa ai pensionati che con la loro pensione a calcolo non raggiungevano un determinato importo. Per una ricostruzione dell'evoluzione normativa del sistema previdenziale italiano si veda www.itinerariprevidenziali.it/allegati/istituzioni_economia_cap2.pdf.

l'età e a patto di possedere altri redditi per un ammontare inferiore all'importo annuale dell'integrazione stessa; se gli altri redditi sono inferiori a due volte l'importo annuo dell'integrazione si ha diritto ad una integrazione parziale, mentre oltre tale limite si perde il diritto⁸. L'importo dell'integrazione è stato aumentato dall'introduzione della *maggiorazione sociale del trattamento minimo*. L'istituto della maggiorazione sociale è stato poi rivisto negli anni, fino a divenire, nel 2002, un limite massimo a cui portare tutti gli importi dei pensionati, che si trovino entro determinati limiti di reddito e di età. Per intenderci si tratta del ben noto «aumento a 1 milione» del Governo Berlusconi, il cui importo è stato successivamente rivalutato fino a raggiungere i 604,79 euro nel 2011. I requisiti reddituali massimi in questo caso sono pari all'importo del trattamento minimo annuo insieme a quello della maggiorazione sociale; l'articolazione degli importi varia in base all'età del beneficiario. Inoltre per i soggetti di età compresa tra i 65 e i 70 anni, per ogni quinquennio di contribuzione posseduta, è concesso un bonus anagrafico di un anno ai fini della determinazione dell'importo della maggiorazione sociale. Per quanto riguarda i redditi da considerare, mentre per l'integrazione al minimo si comprendono solo i redditi soggetti ad imposta sui redditi, in questo caso si tiene conto anche dei redditi esenti (prestazioni assistenziali) e dell'importo della pensione da maggiorare, con la sola esclusione del reddito della casa di abitazione.

Ai pensionati retributivi spetta, inoltre, *l'importo aggiuntivo delle pensioni al minimo*, pari a 154,94 euro annui, uguale per tutti, istituito nel 2000. L'importo aggiuntivo nasce come rimborso fiscale per gli incapienti, per coloro i quali trovandosi al di sotto delle soglie di esenzione dell'Irpef non ne avrebbero potuto beneficiare. In seguito diventa vera e propria prestazione assistenziale a favore dei pensionati, possessori di altri redditi, ma che non percepiscono la maggiorazione. I requisiti reddituali sono più stringenti rispetto a quelli previsti per l'integrazione al minimo: occorre che l'importo della pensione comprensivo della maggiorazione non superi quello del trattamento minimo; contemporaneamente il reddito complessivo del titolare non deve essere superiore a 1,5 volte l'importo del trattamento minimo. Il reddito è quello lordo soggetto a imposta sui redditi (al netto di contributi previdenziali), esclusi: la pensione da integrare, il reddito della prima casa,

⁸ Si fa riferimento al reddito assoggettabile a imposta sui redditi, con esclusione dell'importo della pensione da integrare e del reddito della casa di abitazione.

il trattamento di fine rapporto, i redditi esenti. Tale assegno, non costituisce reddito né ai fini fiscali né per la determinazione dei limiti di reddito che regolano l'accesso ad altre prestazioni previdenziali e assistenziali. Infine, nel 2007 è stata introdotta una *somma aggiuntiva*, chiamata quattordicesima mensilità, articolata in diversi importi in relazione agli anni di contribuzione posseduti e alla gestione previdenziale di appartenenza. Il requisito reddituale necessario per usufruire di questo trattamento è ancora pari a una volta e mezzo il trattamento minimo. Quest'ultimo trattamento è utilizzabile sia dai pensionati retributivi, che da quelli contributivi, ma non dai pensionati assistenziali.

Ai cittadini anziani che superino il requisito di età specificato nella tabella 1, privi dei requisiti minimi di contribuzione, cioè a coloro che abbiamo denominato pensionati assistenziali, spetta, come già accennato all'inizio, l'*assegno sociale*, di importo pari per l'anno 2011 a 418,12 euro. All'assegno sociale si aggiunge la *maggiorazione sociale dell'assegno sociale*, i cui importi variano in relazione all'età del beneficiario. Con la Legge finanziaria per il 2002 anche l'importo della maggiorazione è stato incrementato, per i soli pensionati di età superiore ai 70 anni, di una cifra variabile tale da garantire comunque al pensionato un reddito minimo pari nel 2011 a 604,79 euro mensili. Si tratta dello stesso importo che raggiunge una pensione integrata al minimo e a cui sia applicabile la maggiorazione e l'incremento. Il requisito reddituale per usufruire dei trattamenti prevede che il soggetto non abbia redditi pari o superiori all'importo annuale dell'assegno sociale, ovvero della somma di assegno e maggiorazione: eventualmente può essere corrisposto in misura parziale fino al raggiungimento del limite di reddito previsto. I redditi da considerare sono i redditi di qualsiasi natura, compresi i redditi esenti da imposte (prestazioni assistenziali) o quelli soggetti ad imposta sostitutiva, con la sola esclusione del reddito della casa di abitazione e dei trattamenti di fine rapporto.

Infine, i pensionati contributivi, qualora abbiano un trattamento previdenziale di basso importo, possono richiedere l'assegno sociale e inoltre escludere la pensione dal calcolo del limite di reddito nella misura di 1/3 della pensione stessa e in misura comunque non superiore a 1/3 dell'assegno sociale. Questa è l'innovazione introdotta dalla Riforma Dini nel 1995, il cui obiettivo era la valorizzazione dei versamenti contributivi dei lavoratori poveri. A differenza del trattamento minimo, che rappresenta il reddito garantito a tutti i pensionati poveri, indipendentemente dalla loro storia contributiva, l'assegno sociale, in principio, è un reddito di base a cui si addiziona un importo che è in

relazione con la storia contributiva del pensionato. L'obiettivo della valorizzazione dei versamenti contributivi è ulteriormente rafforzato dal requisito di anzianità contributiva per la pensione di vecchiaia pari a soli cinque anni. Come si vedrà più avanti, tuttavia, il principio di valorizzazione dei versamenti contributivi contenuto nella riforma del 1995 è stato completamente annullato dalle innovazioni normative successive, cioè dall'introduzione di maggiorazioni e importi aggiuntivi all'assegno sociale. Questi istituti, infatti, hanno una natura molto più simile all'*integrazione al trattamento minimo* che all'assegno sociale: il loro obiettivo è quello di garantire lo stesso reddito minimo a tutti i pensionati poveri, indipendentemente dalla loro storia contributiva.

RPS

Laura Dragosei, Sergio Ginèbri

Tabella 2 - Importi pensionistici per tre tipologie di pensionati (euro, anno 2011)

	Caso 1	Caso 2	Caso 3
Tipologia	retributivo	contributivo	assistenziale
Anni	70 anni	70 anni	70 anni
Anzianità contributiva	20 anni	20 anni	
Pensione a calcolo	300,0	300,0	
Integrazione al trattamento minimo	168,4		
Assegno sociale		218,1	418,1
Maggiorazione e incremento	136,4	86,7	186,7
Importo aggiuntivo al trattamento minimo	11,9		
Somma aggiuntiva - 14 ^a mensilità	32,3	32,3	
Totale	649,0	637,1	604,8

Fonte: elaborazioni degli autori su normativa vigente.

Un'ultima misura a favore dei redditi da pensione estremamente ridotti a cui va fatto almeno un breve cenno è la *carta acquisti*, detta anche «*social card*». Nella delega di riforma dell'assistenza questo istituto viene individuato come misura di sostegno delle povertà estreme a carattere strutturale, la cui gestione è posta a carico dei Comuni. La carta acquisti è stata istituita nel 2008 e consiste in un trasferimento pari a 40 euro mensili in buoni acquisto da spendere presso i punti vendita aderenti (generi alimentari, farmaceutici e parafarmaceutici e per il pagamento di bollette) a favore di famiglie con anziani o bambini sotto i tre anni. Per quanto riguarda gli anziani sono compresi i soggetti ultrasessantacinquenni, cittadini italiani, in particolari condizioni reddi-

tuali e patrimoniali⁹. Il numero di soggetti interessati è estremamente limitato, basti pensare che ne vengono esclusi anche i titolari di integrazione al minimo e maggiorazione con età inferiore ai 70 anni in quanto superano i limiti di reddito previsti. Inoltre, il semplice possesso di una quota superiore al 25% di un immobile, non adibito ad abitazione principale, esclude dal beneficio; così come la titolarità di un patrimonio mobiliare superiore ai 15 mila euro.

Nella tabella 2 sono riportati tre diversi tipi di «pensionato povero» e ne sono configurate le relative disponibilità. L'ipotesi di partenza è che ci si trovi, nei tre casi, in assenza di redditi non da lavoro. Nel caso 1 si tratta di un individuo che va in pensione con il sistema di calcolo retributivo con una pensione a calcolo di 300 euro; egli avrà diritto all'integrazione, alla maggiorazione della pensione, all'importo aggiuntivo della pensione minima e alla 14^a mensilità per un importo complessivo di 649 euro, di cui oltre 300 euro di natura assistenziale e finanziati dalla fiscalità generale. Nel caso 2 si tratta invece di un pensionato che va in pensione con il sistema di calcolo contributivo, con una pensione a calcolo anche in questo caso pari a 300 euro; egli avrà diritto al cumulo parziale dell'assegno sociale, alla maggiorazione dell'assegno sociale, alla 14^a mensilità, per un valore complessivo di 637 euro mensili. Infine, il caso 3 riguarda un pensionato che percepisce solo l'assegno sociale, senza alcuna anzianità contributiva; egli avrà diritto dunque all'assegno, alla maggiorazione dell'assegno e all'incremento della maggiorazione, ma non all'importo aggiuntivo della pensione né alla 14^a mensilità, per un importo complessivo di 605 euro mensili. Si consideri che secondo l'Istat, la linea di povertà assoluta¹⁰ per un anziano oltre i 75 anni, residente in un'area metropolitana del Nord, nel 2010, era pari a 699 euro mensili (513 per un'area metropolitana del Mezzogiorno).

La tabella 2 chiarisce come il pensionato assistenziale, pur non avendo versato alcun contributo, ottenga un importo complessivo molto vic-

⁹ La misura prevedeva inizialmente, per gli ultimi tre mesi del 2008 e per tutto l'anno 2009, risorse pari a circa 900 milioni di euro, mentre il successivo rifinanziamento per il 2010 si è limitato a soli 50 milioni di euro.

¹⁰ L'incidenza della povertà assoluta viene calcolata sulla base di una soglia di povertà corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire il paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una determinata famiglia, è considerato essenziale a uno *standard* di vita minimamente accettabile (Istat, 2009). Nel 2010, in Italia, 1 milione e 156 mila famiglie (il 4,6% delle famiglie residenti) risultano in condizione di povertà assoluta, per un totale di 3 milioni e 129 mila individui (il 5,2% dell'intera popolazione).

no a quello del pensionato contributivo. Inoltre, il pensionato retributivo consegue un trattamento addirittura superiore a quello del pensionato contributivo, nonostante il pensionato contributivo possa sommare un terzo della propria pensione a calcolo all'assegno sociale. In effetti, in assenza di maggiorazione, il pensionato contributivo avrebbe un reddito maggiore del pensionato retributivo, proprio perché può sommare parte della pensione contributiva al trattamento assistenziale. Tuttavia, una volta considerata la maggiorazione e l'incremento sia del trattamento minimo che dell'assegno sociale, la situazione dei pensionati viene assolutamente livellata. Dunque, nel caso di lavoratori poveri, non esiste un forte incentivo alla contribuzione. Le uniche norme che sembrano andare in questo senso, sono state le due misure di incremento delle pensioni basse (l'importo aggiuntivo e la 14^a mensilità) che sono state vincolate e modulate in relazione a un requisito contributivo minimo. Lo stesso limite alla cumulabilità tra assegno sociale e pensione contributiva opera come un disincentivo alla contribuzione¹¹.

3. I numeri e la spesa degli interventi assistenziali destinati ai pensionati poveri

Secondo i dati del Casellario pensionati dell'Inps, il 45% dei pensionati nel 2009 aveva pensioni di importo inferiore ai 1000 euro mensili, con una quota pari al 32% che non supera i 750 euro mensili. Si tratta di oltre 5 milioni di pensionati che si trovano in queste condizioni (tabella 3). La distribuzione geografica, inoltre, mostra una altissima concentrazione di pensionati poveri nelle regioni del Mezzogiorno (figura 1).

Nel complesso oltre 4 milioni di pensioni (tabella 4) sono integrate al minimo (il 22% delle pensioni in essere), di cui la quota maggioritaria sono pensioni di vecchiaia (oltre 2 milioni di trattamenti), per una spesa complessiva di oltre 24 miliardi di euro. In realtà, tuttavia, l'integrazione al trattamento minimo, finanziato tramite trasferimenti dal bilancio dello Stato all'Inps, pesa solo per circa 12 miliardi di euro. Il resto è costituito dal pagamento di pensioni per le quali sono stati versati contributi¹².

¹¹ Si vedano su questo punto De Vincenti (2009) e Raitano (2011).

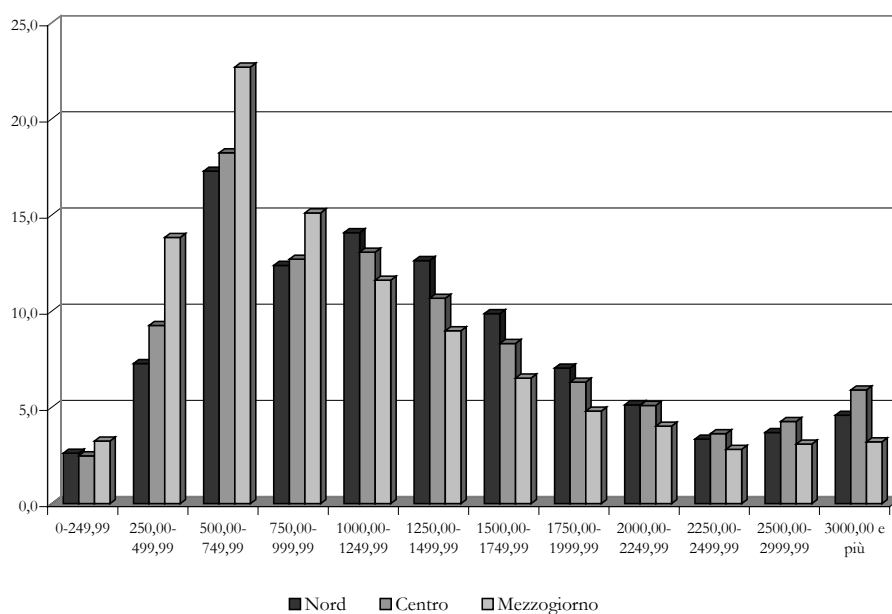
¹² Dai dati della Ragioneria dello Stato risulta che nel 2005 l'integrazione media era pari al 57% del totale dell'importo in pagamento, in riduzione rispetto agli anni precedenti di circa un punto l'anno. Per il 2010-2011 si può stimare ragionevolmente che l'entità dell'integrazione sia scesa a poco più del 50% (Rgs, 2005).

Tabella 3 - Numero di pensionati per classe di importo pensione mensile

Classe di importo	Numero pensionati	Quote su totale	Percentuale cumulata
0-249,99	453,281	2.79	
250,00-499,99	1,581,487	9.74	12.53
500,00-749,99	3,113,491	19.18	31.71
750,00-999,99	2,160,881	13.31	45.02
1000,00-1249,99	2,128,312	13.11	58.12
1250,00-1499,99	1,801,663	11.10	69.22
1500,00-1749,99	1,382,081	8.51	77.73
1750,00-1999,99	1,006,146	6.20	83.93
2000,00-2249,99	776,753	4.78	88.71
2250,00-2499,99	526,761	3.24	91.96
2500,00-2999,99	587,599	3.62	95.58
3000,00 e più	718,247	4.42	100.00
Totale	16,236,702	100.00	

Fonte: Casellario dei pensionati, anno 2009.

Figura 1 - Numero percentuale di pensionati per classe di importo medio mensile e area



Fonte: Casellario dei pensionati, anno 2009.

Tabb 4-5-6

RPS

Laura Dragosei, Sergio Ginèbri

RPS

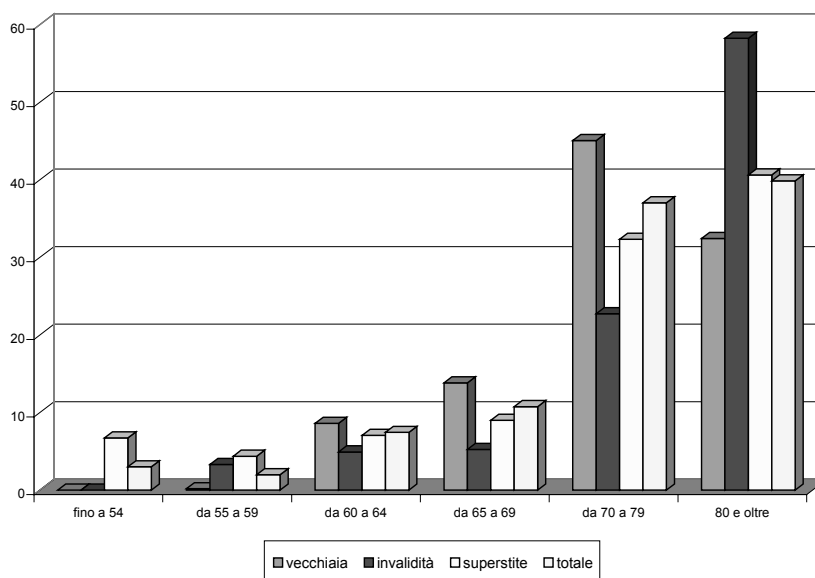
ITALIA. DA LAVORATORI A PENSIONATI POVERI. LE MISURE PREVIDENZIALI DI PROTEZIONE

RPS

Laura Dragosei, Sergio Ginèbri

La distribuzione per genere dei percettori di integrazione al minimo mostra una schiacciante maggioranza di donne, 80% delle integrazioni (tabella 5). La distribuzione per area geografica mostra, invece, una preponderanza del Nord, in cui si dirige il 49% delle integrazioni al minimo, a fronte del 19% del Centro e del 37% del Sud (tabella 6). La distribuzione per età evidenzia che le classi molto anziane sono le più presenti (figura 2): poco meno dell'80% delle pensioni integrate va a ultrasessantenni (oltre 3 milioni di pensioni).

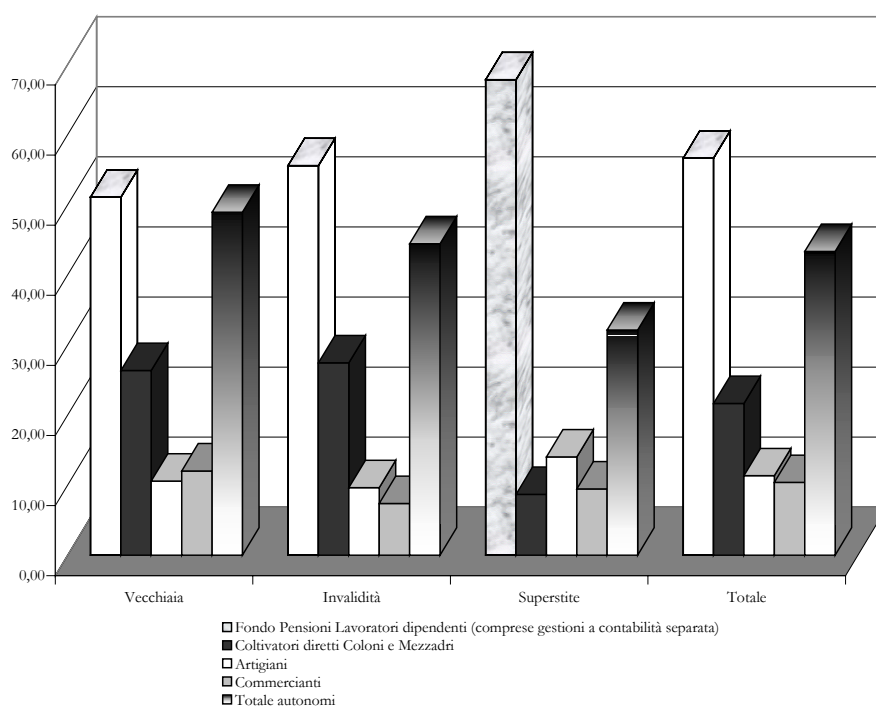
Figura 2 - Quota di pensioni integrate per fascia di età



Fonte: Banca dati Inps (www.inps/dati e bilanci/osservatori statistici/osservatorio sulle pensioni/pensioni integrate al trattamento minimo).

Infine, la distribuzione delle integrazioni al minimo in relazione alla gestione previdenziale di appartenenza e per tipologia (figura 3). Le integrazioni si ripartiscono in quote non troppo diverse tra lavoratori dipendenti e autonomi: sul totale dei trattamenti la quota dei dipendenti è del 56% e quella degli autonomi del 43%. All'interno dei lavoratori autonomi la quota prevalente di integrazioni al minimo è assorbita dai coltivatori diretti, cui sono indirizzate la metà delle integrazioni a beneficio dei lavoratori autonomi.

Figura 3 - Pensioni integrate per gestione previdenziale (anno 2011)



RPS

Laura Dragosei, Sergio Ginebri

Fonte: Banca dati Inps (www.inps/dati e bilanci/osservatori statistici/osservatorio sulle pensioni/pensioni integrate al trattamento minimo).

Ma quali sono i canali di finanziamento degli interventi assistenziali a favore dei pensionati? Come noto, al finanziamento del sistema previdenziale hanno concorso i versamenti contributivi e i trasferimenti a carico dello Stato¹³. Si ricorda che il concorso dello Stato al finanziamento del sistema previdenziale obbligatorio venne reso strutturale nel 1965 con l'istituzione del Fondo sociale, a cui carico era posta, oltre la pensione sociale, a favore dei cittadini con più di 65 anni senza reddito, anche la corresponsione di un trasferimento alle gestioni pensionistiche pubbliche di un ammontare fisso per ogni pensione erogata. Tale quota fissa di trasferimento originariamente aveva il medesimo importo della pensione sociale (12.000 lire mensili). Nel 1986 venne rivalutata fino all'importo di 100.000 lire mensili, rivalutazione

¹³ Per una attenta ricostruzione storica dell'evoluzione dell'intervento pubblico sul finanziamento del sistema previdenziale si veda Inps, 2009.

confermata dalle leggi finanziarie successive. Si arriva, infine, alla regolamentazione avvenuta nel 1989, che aveva l'obiettivo di separare la spesa previdenziale dalla spesa puramente assistenziale¹⁴, e all'istituzione della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno delle gestioni previdenziali (Gias). Nella tabella 7 sono state riportate le voci principali del trasferimento dallo Stato alle gestioni previdenziali.

Tabella 7 - I trasferimenti dal bilancio dello Stato (milioni di euro)

	2009	2008
<i>Totale trasferimenti dal bilancio dello Stato di cui:</i>	84,192	79,180
Oneri pensionistici (pensioni sociali, maggiorazioni, integraz., ecc.)	58,603	56,733
Oneri per il mantenimento del salario (cig, mobilità, disocc., ecc.)	5,085	2,761
Oneri per interventi a sostegno della famiglia (assegni dei Comuni, ass. maternità, ecc.)	3,015	2,887
Per riduzione oneri previdenziali	792	778
Sgravi oneri sociali e altre agevolazioni	15,760	15,091
Interventi diversi	937	930

Fonte: Inps, Rendiconti 2008 e 2009, Gestione interventi assistenziali a sostegno delle gestioni previdenziali.

¹⁴ Con la legge 88/1989 è stata istituita, nell'ambito del bilancio dell'Inps, un'apposita gestione per gli interventi finanziari dello Stato, la Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno delle gestioni previdenziali il cui finanziamento è a totale carico dello Stato. L'ammontare complessivo viene stabilito annualmente con Legge finanziaria. Questa situazione, col passare degli anni ha generato una divaricazione contabile tra Inps e Tesoreria, in quanto per il primo, il saldo negativo della Gias era considerato un debito verso lo Stato, ma tale debito non trovava corrispondenza formale nel bilancio dello Stato. Per superare questo problema l'Inps è ricorso alle anticipazioni di Tesoreria. Così l'indebitamento dell'Inps per anticipazioni di tesoreria aveva raggiunto, al 31 dicembre 1995, la cifra di oltre 120.000 miliardi di lire. A sanatoria di questa situazione fu stabilito che le anticipazioni di tesoreria dello Stato all'Inps, effettuate fino a quella data, si intendevano come trasferimenti definitivi a titolo di prestazioni assistenziali (l. 448/1998). A partire dall'esercizio finanziario 1999 i trasferimenti pubblici in favore dell'Inps e dell'Inpdap sono autorizzati a titolo di anticipazione sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali. A tal fine è istituita, presso i medesimi enti, un'apposita contabilità nella quale sono evidenziati i rapporti debitori verso lo Stato da parte delle gestioni previdenziali che hanno beneficiato dei trasferimenti.

4. *Assegno sociale e pensioni contributive povere*

Presentando caratteristiche e specificità degli interventi assistenziali rivolti ai pensionati poveri, è stata sottolineata la stratificazione nel tempo di provvedimenti che spesso hanno natura molto diversa. In particolare, si è mostrato come sia diventata irrilevante la normativa ispirata alla valorizzazione dei versamenti contributivi dei lavoratori poveri. Tutti i lavoratori con pensioni a calcolo basse, così come i cittadini sprovvisti di qualsiasi versamento contributivo, avranno diritto, al compimento del settantesimo compleanno, ad un reddito minimo pari all'assegno sociale comprensivo di maggiorazione sociale. Un intervento così congegnato rende irrilevanti i versamenti contributivi dei lavoratori poveri e li rende obiettivamente più disposti ad accettare, o tollerare, una situazione di evasione contributiva riguardante la propria posizione lavorativa. Risulta quindi interessante identificare il reddito soglia al di sotto del quale i versamenti contributivi diventano irrilevanti ai fini della prestazione pensionistica di cui si avrà diritto.

Il metodo contributivo di calcolo delle pensioni dipende da alcuni fondamentali parametri: il reddito e il suo tasso di crescita, il tasso di crescita del Pil, l'anzianità contributiva del lavoratore, e soprattutto la sua età. Dato l'interesse in questa sede per i pensionati poveri, si ipotizza un tasso di crescita delle retribuzioni pari al tasso di inflazione. Inoltre, si prende in considerazione un pensionato di 70 anni nel 2036 e nel 2046. Si considerano quindi degli anni in cui pressoché tutti i pensionati avranno un trattamento totalmente calcolato con il metodo contributivo. Ci si concentra inoltre sui settantenni perché i pensionati poveri saranno obbligati a posporre l'età del pensionamento, come spiegato nel paragrafo dedicato alla normativa: lo stringente requisito reddituale necessario per il pensionamento di anzianità anagrafica, sbarrerà l'accesso a questo canale di pensionamento ai lavoratori poveri; inoltre, il requisito di età per il pensionamento di vecchiaia sarà di 67 anni e 4 mesi nel 2036 e 68 e 6 mesi nel 2046, ma la presenza di un requisito reddituale anche per il pensionamento di vecchiaia, combinato con un requisito di anzianità contributiva pari a 20 anni, renderà inevitabile per i pensionati poveri il posponimento della cessazione dell'attività lavorativa verso i 70 anni.

Date queste ipotesi, il reddito soglia che si vuole identificare dipende soltanto dal tasso di crescita del Pil e dall'anzianità contributiva del lavoratore. Per quanto riguarda la crescita del Pil reale sono state formulate due ipotesi: crescita zero, oppure crescita dell'1% annuo. Ci si

RPS

Laura Dragosei, Sergio Ginebri

è concentrati, inoltre, su due categorie di lavoratori: i dipendenti e coloro che rientrano nella gestione separata, fra cui i lavoratori a progetto. Non sono stati considerati, invece, i lavoratori autonomi, e non perché si escluda che fenomeni di povertà possano riguardare anche questi lavoratori in futuro, ma perché la presenza particolarmente estesa di evasione contributiva rende incerta ogni considerazione sul livello di povertà dei lavoratori autonomi basata sui loro versamenti contributivi. Dalle elaborazioni effettuate emerge che a 70 anni e con una anzianità di carriera di almeno 30 anni si ottiene un trattamento pensionistico superiore all'assegno sociale maggiorato se si ha un imponibile Ire, a prezzi 2012, superiore ai 10-12mila euro per un lavoratore parasubordinato, iscritto alla gestione separata Inps, e di 9-11mila euro per un lavoratore dipendente (si vedano le tabelle 8 e 9). Nel caso di 40 anni di anzianità contributiva i valori soglia di reddito lordo si riducono ulteriormente. Si tratta, quindi, di soglie non particolarmente elevate e che molti lavoratori poveri dovrebbero essere in grado di superare, pur tenendo conto della discontinuità tipica delle loro carriere lavorative. Tutt'altra, invece, la situazione di lavoratori che a 70 anni avessero accumulato una anzianità contributiva attorno a 20 anni. In questo caso, il reddito soglia si colloca nell'intervallo 17-19mila euro nel caso della gestione separata, e 15-17mila euro nel caso di un dipendente. La prima conclusione alla quale si giunge riguarda la rilevanza della tipologia contrattuale ai fini del rapporto tra redditi da lavoro e trattamenti pensionistici futuri. A parità di anni di anzianità contributiva e di retribuzione lorda, le pensioni a calcolo dei lavoratori parasubordinati non sono molto inferiori rispetto a quelle dei dipendenti. Questo è dovuto all'adeguamento che si è avuto nel tempo delle aliquote contributive legali¹⁵ dei lavoratori subordinati, che erano pari al 10% nel 1996 e sono state gradualmente aumentate per arrivare al 27% nel 2012. In secondo luogo, si delineano due situazioni molto diverse. Da una parte coloro che, pur avendo un reddito povero e discontinuità lavorative, riescono ad accumulare, a 70 anni, una anzianità lavorativa

¹⁵ Va tenuto presente che la base imponibile contributiva di un lavoratore parasubordinato è diversa da quella di un lavoratore dipendente, per il quale coincide sostanzialmente con l'imponibile dell'imposta sui redditi. Ciò comporta che le aliquote effettive di un parasubordinato, cioè quelle calcolate sull'imponibile dell'imposta sui redditi, siano superiori alle aliquote legali. L'aliquota legale del 27% corrisponde ad una aliquota effettiva di circa il 30%, di poco inferiore all'aliquota del 33% che si applica ai lavoratori dipendenti.

effettiva di almeno 30 anni. Questi dovrebbero avere un trattamento pensionistico superiore all'assegno sociale, anche se non molto superiore all'assegno sociale nel caso in cui l'anzianità fosse proprio intorno ai 30 anni e la crescita del Pil dovesse mantenersi molto bassa.

Tabella 8 - Reddito annuo soglia nel 2012 per godere di una pensione superiore all'assegno sociale

Gestione separata

Anno	2036			
Età	70			
Assegno sociale comprensivo di maggiorazione (migliaia di euro)	10,7			
Pil (tasso di crescita)	1%			
Anzianità (anni)	20	30	40	
Reddito soglia nel 2012 (migliaia di euro)	16,9	10,9	8,9	
Tasso sostituzione (percentuale)	39,3	61,0	74,9	
Pil (tasso di crescita)	0%			
Anzianità (anni)	20	30	40	
Reddito soglia nel 2012 (migliaia di euro)	18,9	12,6	10,4	
Tasso sostituzione (percentuale)	35,2	52,6	63,8	
Anno	2046			
Età	70			
Assegno sociale comprensivo di maggiorazione (migliaia di euro)	12,7			
Pil (tasso di crescita)	1%			
Anzianità (anni)	20	30	40	45
Reddito soglia nel 2012 (migliaia di euro)	17,0	10,6	7,7	7,1
Tasso sostituzione (percentuale)	38,1	61,2	84,4	91,2
Pil (tasso di crescita)	0%			
Anzianità (anni)	20	30	40	45
Reddito soglia nel 2012 (migliaia di euro)	18,9	12,4	9,4	8,8
Tasso sostituzione (percentuale)	34,2	52,2	69,1	74,0

Nota: l'assegno sociale e il reddito soglia vengono rivalutati del 2% l'anno. L'importo della maggiorazione dell'assegno sociale viene mantenuto costante.

Fonte: elaborazioni a cura degli autori.

RPS

Laura Dragosei, Sergio Ginebri

In quest'ultimo caso, infatti, il tasso di sostituzione tra pensione e ultimo reddito sarebbe attorno al 60% per i dipendenti e poco superiore al 50% per i parasubordinati e garantirebbe a lavoratori poveri una pensione non molto superiore all'assegno sociale. Tuttavia, i contributi accumulati parteciperebbero, anche se marginalmente, alla formazione del reddito pensionistico.

Tabella 9 - Reddito annuo soglia nel 2012 per godere di una pensione superiore all'assegno sociale

Dipendenti

Anno	2036			
Età	70			
Assegno sociale comprensivo di maggiorazione (migliaia di euro)	10,7			
Pil (tasso di crescita)	1%			
Anzianità (anni)	20	30	40	
Reddito soglia nel 2012 (migliaia di euro)	15,2	9,7	6,8	
Tasso sostituzione (percentuale)	43,7	69,0	97,7	
Pil (tasso di crescita)	0%			
Anzianità (anni)	20	30	40	
Reddito soglia nel 2012 (migliaia di euro)	17,0	11,2	8,1	
Tasso sostituzione (percentuale)	39,2	59,5	82,4	
Anno	2046			
Età	70			
Assegno sociale comprensivo di maggiorazione (migliaia di euro)	12,7			
Pil (tasso di crescita)	1%			
Anzianità (anni)	20	30	40	45
Reddito soglia nel 2012 (migliaia di euro)	15,3	9,5	6,8	6,1
Tasso sostituzione (percentuale)	42,4	68,1	95,1	106,5
Pil (tasso di crescita)	0%			
Anzianità (anni)	20	30	40	45
Reddito soglia nel 2012 (migliaia di euro)	17,0	11,2	8,3	7,5
Tasso sostituzione (percentuale)	38,0	58,0	77,7	86,0

Nota: l'assegno sociale e il reddito soglia vengono rivalutati del 2% l'anno. L'importo della maggiorazione dell'assegno sociale viene mantenuto costante.

Fonte: elaborazioni a cura degli autori.

Al contrario, quando l'anzianità contributiva scende sotto i 30 anni, il trattamento pensionistico supera l'assegno sociale solo nel caso di retribuzioni medio-alte. Redditi bassi e tassi di sostituzione tra il 30 e il 40%, infatti, rendono i trattamenti pensionistici a calcolo inferiore all'assegno sociale.

5. Proposte di riforma

Nei paragrafi precedenti si è mostrato come il sistema di sostegno al reddito dei pensionati contributivi poveri, basato sull'assegno sociale e le sue maggiorazioni, non valorizza i contributi versati dai lavoratori poveri. D'altronde, questa caratteristica viene condivisa con il sistema di integrazione al trattamento minimo, che è il principale intervento di sostegno ai pensionati retributivi e misti e che coinvolge attualmente circa quattro milioni di trattamenti. In sostanza, nonostante la riforma del 1995 riguardasse congiuntamente meccanismo di calcolo dei trattamenti pensionistici e interventi assistenziali per i pensionati poveri, gli interventi normativi successivi hanno riprodotto il sistema di assistenza esistente prima della riforma, basato sulla garanzia dello stesso reddito minimo per tutti gli anziani poveri. C'è una sola importante differenza tra i due interventi, cioè l'assegno sociale e l'integrazione al trattamento minimo, e riguarda i requisiti reddituali per l'accesso all'intervento assistenziale. I requisiti per l'integrazione al minimo sono decisamente più ampi di quelli per l'assegno sociale. Questa differenza fa prevedere che in futuro il numero degli assegni sociali attribuiti a pensionati poveri possa essere minore dell'attuale numero di integrazioni al trattamento minimo. Ciò dovrebbe comportare una diminuzione della spesa per interventi assistenziali. Non è possibile in questo momento quantificare il futuro risparmio sulla spesa, che attualmente viene stimata in circa 12 miliardi di euro. Tuttavia, la possibilità di futuri risparmi di spesa incoraggia la formulazione di proposte sulle modalità con le quali quei risparmi potrebbero essere utilizzati per riformare gli interventi assistenziali rivolti ai pensionati poveri.

L'analisi svolta sui redditi soglia, oltre i quali si ottiene un trattamento pensionistico contributivo inferiore all'assegno sociale comprensivo di maggiorazione, ha condotto ad alcune conclusioni interessanti e che si intende utilizzare nelle proposte di riforma avanzate in questa sede. In primo luogo, si è mostrato che i pensionati che saranno in possesso di un'anzianità contributiva consistente, superiore ai 30 anni, dovrebbero

RPS

Laura Dragosei, Sergio Ginèbri

RPS

ITALIA. DA LAVORATORI A PENSIONATI POVERI. LE MISURE PREVIDENZIALI DI PROTEZIONE

avere una pensione superiore all'assegno sociale. Anche nell'ipotesi più pessimistica di un tasso di crescita del Pil che si mantenga intorno allo zero nei prossimi decenni, i lavoratori poveri, impiegati a tempo pieno, e che riusciranno ad accumulare versamenti contributivi per una trentina di anni, dovrebbero raggiungere, a 70 anni, una pensione superiore all'assegno sociale. Per coloro che, nonostante le discontinuità della loro carriera lavorativa, riuscissero ad accumulare addirittura 40 anni di anzianità contributiva, la pensione a calcolo sarebbe anche sensibilmente superiore all'assegno sociale. Con una anzianità contributiva attorno ai 30 anni, al contrario, la pensione potrebbe essere solo leggermente superiore all'assegno sociale. In secondo luogo, si è mostrato che con un'anzianità contributiva attorno a 20 anni si otterrebbe una pensione superiore all'assegno sociale soltanto se il reddito da lavoro fosse stato medio-alto. Ciò implica che tutti i lavoratori poveri che hanno avuto una partecipazione al mercato del lavoro molto discontinua, che hanno alternato periodi di lavoro a lunghi periodi di inattività, sarebbero destinati all'assegno sociale e vedrebbero del tutto inutilizzati i versamenti contributivi. Nel mercato del lavoro italiano, dove il tasso di attività è molto differenziato per sesso, sono le donne che tipicamente alternano periodi di partecipazione al mercato del lavoro a periodi di lavoro casalingo e cura familiare. In effetti, i dati sui beneficiari dell'integrazione al trattamento minimo confermano che per oltre l'80% dei casi si tratta di donne. L'attuale normativa assistenziale, quindi, scoraggia questi lavoratori ad accumulare versamenti contributivi, rendendoli obiettivamente più disponibili ad accettare, o tollerare, una situazione di evasione contributiva riguardante la propria posizione lavorativa.

Le proposte di riforma degli interventi assistenziali destinati ai pensionati contributivi che verranno presentate di seguito condividono l'obiettivo di recuperare la valorizzazione della storia contributiva dei lavoratori. In primo luogo, dovrebbe essere estesa a tutti i lavoratori, sia dipendenti che parasubordinati, la possibilità di usufruire di versamenti contributivi figurativi nei periodi di disoccupazione. Questo estenderebbe il numero dei lavoratori che riescono a superare la soglia dei 30 anni di versamenti contributivi e riescono così a garantirsi un trattamento pensionistico significativamente superiore all'assegno sociale.

Concentrando poi la nostra attenzione sui lavoratori poveri che hanno una anzianità contributiva inferiore a 30 anni, poiché sono quelli che rischiano di avere un trattamento pensionistico pari all'assegno sociale maggiorato, una prima ipotesi di riforma prevede la modifica dei re-

quisiti reddituali per il conseguimento della maggiorazione all'assegno sociale. In analogia con quanto avviene nel caso dell'assegno sociale, si rende esente dal computo dei redditi del pensionato un terzo della pensione a calcolo. In questo caso tutti i lavoratori settantenni, con una anzianità contributiva di almeno cinque anni, avrebbero un trattamento pensionistico superiore all'assegno sociale comprensivo di maggiorazione (si veda la figura 4¹⁶). La pensione a calcolo oltre la quale non si avrebbe più diritto all'assegno sociale maggiorato ammonterebbe a circa 900 euro. Si tratta di un intervento probabilmente molto costoso, ma che recupererebbe lo spirito della riforma del 1995. Per ridurre il costo di un intervento simile possono essere percorse due strade alternative. Nella prima si introduce un massimale nell'ammontare del reddito esente per il conseguimento della maggiorazione, di nuovo in analogia con quanto avviene nel caso dell'assegno sociale. Nella seconda, si riduce la quota della pensione a calcolo esente.

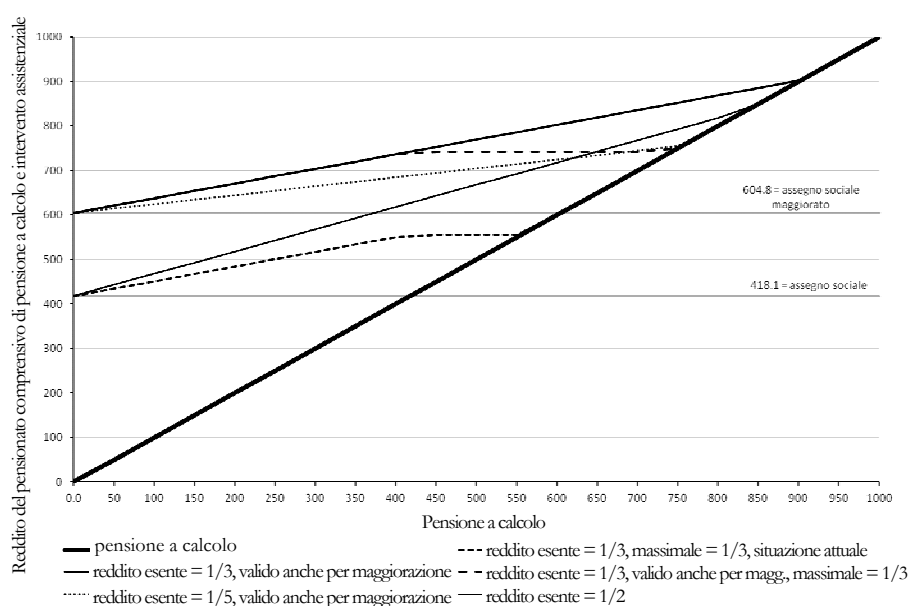
Se si introduce un massimale di esenzione pari ad un terzo dell'assegno sociale, coloro che hanno una pensione a calcolo inferiore all'assegno sociale stesso avrebbero una pensione compresa fra l'assegno sociale maggiorato e 740 euro. Quest'ultimo sarebbe anche l'importo che riceverebbero tutti i pensionati con una pensione a calcolo compresa tra l'assegno sociale e 740 euro. Con una pensione a calcolo superiore a 740 euro non si avrebbe più diritto ad alcun trattamento assistenziale. Quest'ultima ipotesi di riforma ha l'inconveniente di eliminare ogni incentivo all'accumulazione di contributi aggiuntivi per coloro che prevedono di avere una pensione a calcolo compresa tra l'assegno sociale e 740 euro. Per correggere questo inconveniente si può ridurre la quota di pensione a calcolo esente, senza introdurre alcun massimale. Con una quota esente dal computo del requisito reddituale per la maggiorazione dell'assegno sociale pari a un quinto della pensione a calcolo si otterrebbe un trattamento pensioni-

¹⁶ Nel grafico in figura 4 l'asse orizzontale misura la pensione a calcolo, mentre quello verticale misura il reddito del pensionato dopo l'intervento assistenziale previsto. Si suppone che il pensionato non abbia altri redditi. Il grafico mostra, per esempio, come, nella situazione attuale, la somma di assegno sociale e un terzo della pensione a calcolo sia sempre inferiore all'assegno sociale maggiorato. Quindi, per tutti i valori della pensione a calcolo inferiori all'assegno sociale maggiorato il trattamento del pensionato è lo stesso, indipendentemente dalla sua storia contributiva.

stico maggiore dell'assegno sociale per tutti i lavoratori che avessero una pensione a calcolo inferiore a 750 euro. Con una pensione a calcolo oltre i 750 euro non si otterrebbe più alcun trasferimento assistenziale.

RPS

Figura 4 - Ipotesi di riforma della pensione assistenziale



Fonte: elaborazioni degli autori su normativa vigente.

L'ultima ipotesi di riforma prevede la modifica dei requisiti reddituali per il conseguimento dell'assegno sociale, mantenendo immutati i requisiti per la maggiorazione dell'assegno sociale. Se si rende esente dal computo del reddito del pensionato la metà della pensione a calcolo e si elimina ogni massimale, si ottiene una situazione in cui tutti i lavoratori con una pensione a calcolo fino a circa 350 euro ricevono semplicemente l'assegno sociale maggiorato. I pensionati con una pensione a calcolo tra 350 e 840 euro ricevono un trattamento superiore sia all'assegno sociale maggiorato che alla loro pensione a calcolo. Gli altri pensionati ricevono semplicemente la loro pensione a calcolo. Il vantaggio di questa ipotesi di riforma sta nell'aumentare l'incentivo individuale all'accumulazione di versamenti contributivi senza comportare un costo molto diverso dalle ipotesi di riforma precedente-

mente formulate. Lo svantaggio sta nell'escludere tutti i pensionati poveri con una anzianità contributiva molto ridotta¹⁷.

Riferimenti bibliografici

- Borella M. e Segre G., 2008, *Le pensioni dei lavoratori subordinati: prospettive dopo un decennio di gestione separata*, Cerp working paper 78/08.
- De Vincenti C., 2009, *Una proposta per le pensioni*, «Italianieuropei», n. 2.
- Fnp-Cisl, Spi-Cgil, Uil-pensionati, vari anni, *Vademecum pensioni*.
- Inps, 2009, *L'ordinamento pensionistico: lineamenti*, quarta edizione, a cura di Mario Intorcchia, Inps, Roma.
- Istat, 2009, *La misura della povertà assoluta, Metodi e Norme*, disponibile all'indirizzo internet: http://www.istat.it/dati/catalogo/20090422_00/.
- Marano A., Mazzaferro C. e Morciano M., 2011, *The Strengths and Failures of Incentive Mechanisms in Notional Defined Contribution Pension Systems*, paper presentato alla Conferenza annuale Espanet «Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa», 29 settembre - 1 ottobre, Milano, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.espanet-italia.net/conferenza2011/edocs1/sess%205/5-marano-mazzaferro-morciano.pdf>.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze - Rgs, 2009, *Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio sanitario*, appendice 1, D, aggiornamento 2008.
- Pizzuti F.R. e Raitano M., 2011, *Il futuro pensionistico dei giovani lavoratori atipici*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sulla stato sociale 2011*, Edizione Simone, Napoli.
- Raitano M., 2011, *Carriere fragili e pensioni attese: i possibili correttivi al sistema contributivo*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 99-130.
- Rgs - Ragioneria generale dello Stato, 2005, *Pensioni integrate al minimo. Analisi degli aspetti strutturali e finanziari*, Collana Studi e Ricerche.

RPS

Laura Dragosei, Sergio Ginebri

¹⁷ Una pensione a calcolo di 350 euro corrisponde a una anzianità contributiva di 15 anni e un reddito da lavoro dipendente di circa 15 mila euro annui.

