

Il Mac e le politiche pensionistiche: Italia e Europa*

Gianluca Busilacchi, Matteo Jessoula, Michele Raitano

RPS

Nell'Unione europea l'organizzazione e la gestione dei sistemi previdenziali è di competenza esclusiva degli Stati membri; dal 2001 è però previsto un intervento comunitario in ambito pensionistico attraverso il Metodo aperto di coordinamento (Mac).

Nel presente articolo si riflette sui contenuti del Mac-pensioni e sulla sua capacità di influenzare le politiche previdenziali

nazionali, in particolare quella italiana; si valuta inoltre in quale misura il sistema pubblico contributivo introdotto nel nostro paese dalla riforma del 1995 consenta di perseguire i diversi obiettivi alla base del metodo del coordinamento aperto (sostenibilità, adeguatezza e modernizzazione), identificando, infine, le principali criticità di tale sistema.

1. Introduzione

In base al principio di sussidiarietà, nell'Unione europea l'organizzazione e la gestione dei sistemi previdenziali è di competenza esclusiva degli Stati membri. Dal 2001, l'intervento comunitario si realizza attraverso il Metodo aperto di coordinamento (Mac), che consiste in una forma di cooperazione non vincolante tra gli Stati membri basata su tre principi guida cui dovrebbero conformarsi i sistemi pensionistici: l'adeguatezza delle prestazioni erogate, la sostenibilità finanziaria degli schemi e la loro capacità di rispondere ai cambiamenti nelle esigenze dell'economia, della società e degli individui (la cosiddetta modernizzazione). Nel presente articolo si intende quindi riflettere sui contenuti del Mac-pensioni e sulla sua capacità di influenzare le politiche previdenziali nazionali, in particolare quelle italiane.

Nello specifico, dopo aver descritto le tappe del coordinamento aperto in ambito previdenziale (paragrafo 2) e le peculiarità del Mac-pensioni (paragrafo 3), viene presentata una riflessione di tipo politico-

* L'articolo è frutto di una collaborazione tra gli autori. In particolare Michele Raitano ha scritto i paragrafi 1,5,6; Matteo Jessoula i paragrafi 2,3,4; Gianluca Busilacchi l'appendice.

logico sull'impatto e gli effetti di tale metodo sulle politiche nazionali, ragionando, in particolare, sull'influenza esercitata dalle linee guida comunitarie sul processo di riforma della previdenza italiana dell'ultimo decennio (paragrafo 4). Successivamente, seguendo un'ottica di stampo economico, si descrivono i contenuti delle prescrizioni europee, in primo luogo la ricerca di un equilibrio fra le istanze di sostenibilità finanziaria della spesa e di adeguatezza delle prestazioni (paragrafo 5), per concludere (paragrafo 6) valutando in quale misura l'architettura del sistema previdenziale italiano risponda ai diversi obiettivi stabiliti nel Mac-pensioni, nonché proponendo alcuni interventi di policy che permettano di fronteggiare le principali criticità del nuovo metodo contributivo. In appendice si presenta inoltre una riflessione sul ruolo degli strumenti di protezione di ultima istanza rivolti agli anziani nei paesi dell'Unione europea.

2. *Tappe e caratteristiche del Mac nel settore pensionistico*

Per lungo tempo la politica comunitaria nel settore della protezione sociale non è stata, come noto, soltanto meno robusta rispetto alla politica economica – volta a favorire la concorrenza e a costruire il mercato comune europeo – ma è stata anche concepita come «ancillare» rispetto a quest'ultima. Il regime di coordinamento dei sistemi di protezione sociale degli Stati membri (reg. 1408/71), che nel 1971 ha rappresentato uno dei primi e più significativi passi dell'allora Comunità europea nel settore del welfare, aveva infatti come scopo principale la rimozione degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, tramite regole sovranazionali che garantissero i diritti sociali dei lavoratori «migranti». In altre parole, al fine di favorire l'effettivo esercizio di una delle libertà fondamentali previste dai trattati, furono definite norme vincolanti per gli Stati membri che consentissero ai lavoratori di spostarsi nel territorio della Comunità senza perdere il diritto alle prestazioni sociali¹.

Rispetto a tale approccio il Metodo aperto di coordinamento segna una sorta di «salto quantico» nella politica sociale dell'Unione europea, ed è figlio sia della crisi dei sistemi di protezione sociale degli ultimi tre decenni, sia del dibattito sulla necessità di bilanciare l'approfondimento (nel decennio scorso) dell'integrazione economica euro-

¹ Per un approfondimento sul punto cfr. Ferrera (2005).

pea con il rafforzamento della «dimensione sociale» dell'Unione. Una serie di tappe, nel corso degli anni '90, ha infatti determinato la (relativa) autonomizzazione della politica sociale europea rispetto alla politica economica e condotto, in ultima analisi, all'avvio di processi di coordinamento delle politiche degli Stati membri in diversi comparti del welfare. Tra questi, in primo luogo la politica del lavoro, tramite la Strategia europea per l'occupazione, cui ha fatto seguito l'applicazione del Mac al settore dell'inclusione sociale, alle pensioni e, da ultimo, alla sanità.

Nel settore pensionistico, i passi decisivi sono stati compiuti tra il 2000 e il 2002. Se infatti l'avvio formale del Mac-pensioni avviene con il Consiglio europeo di Barcellona nella primavera del 2002, i tratti fondamentali della politica previdenziale dell'Unione sono già sostanzialmente definiti nella comunicazione della Commissione Com(2000)622 «La futura evoluzione della protezione sociale nel lungo periodo: pensioni sicure e sostenibili». Vi si trovano infatti già elencati 10 degli 11 obiettivi comuni che saranno in seguito inclusi nel Mac-pensioni, ma soprattutto paiono già delineati la natura e i confini dell'approccio dell'Unione alla politica previdenziale. Infatti, nel momento in cui l'Unione decide di intervenire con più decisione nella sfera pensionistica viene anche affermato, in modo inequivocabile, che «poiché in ogni paese i sistemi sono diversi, una soluzione uniforme a livello europeo non è né auspicabile, né appropriata. Per ottenere sistemi pensionistici sostenibili e sicuri è indispensabile che ciascun paese individui i cambiamenti politici richiesti e disponga del consenso necessario per procedere alla riforma» (Commissione europea, 2000, p. 3). Rispettati, dunque, il principio di sussidiarietà e la sovranità degli Stati in un settore in cui – rappresentando esso il «nucleo duro» del welfare state nella maggior parte dei paesi membri – si sono strutturati cruciali circuiti di acquisizione/mantenimento del sostegno politico, alla politica pensionistica dell'Unione rimane soltanto lo spazio per una forma di coordinamento, particolarmente «morbida» rispetto a quelle avviate nei settori dell'occupazione e dell'inclusione sociale. Tale strategia è volta, in sostanza, a permettere lo scambio di informazioni sull'evoluzione dei sistemi previdenziali dei paesi membri, nonché a favorire la circolazione delle «buone pratiche» adottate a livello nazionale tramite esercizi di valutazione periodica rispetto a una serie di obiettivi comuni.

Tali obiettivi, definiti in modo piuttosto generico e approvati dal Consiglio europeo di Laeken nel dicembre 2001, sono riconducibili ai tre principi fondamentali del Mac-pensioni, precedentemente adottati al

RPS

Gianluca Busilacchi, Matteo Jessoula, Michele Raitano

Consiglio di Göteborg nel giugno dello stesso anno: 1) adeguatezza delle prestazioni erogate, 2) sostenibilità finanziaria degli schemi e, 3) modernizzazione, con cui si vuol far riferimento alla capacità di questi ultimi di adattarsi ai mutamenti economico-sociali. I primi due obiettivi, che caratterizzano la «filosofia» comunitaria in materia pensionistica (cfr. *ultra*), rappresentano la necessaria composizione di istanze differenti su due fondamentali assi di conflitto (Natali, 2009): da un lato, quello tra gli organi comunitari a carattere economico – in primis il Comitato di politica economica (Cpe) – più attenti alla sostenibilità finanziaria e gli organi maggiormente rivolti all'adeguatezza delle tutele – in primo luogo il Comitato di protezione sociale (Cps) –, dall'altro, la contrapposizione tra gli Stati membri, che per il diverso assetto previdenziale tendono a privilegiare il primo, ovvero il secondo, dei due obiettivi.

Come accennato, a Laeken nel 2001 i tre principi sono stati declinati in 11 obiettivi. In particolare, con riferimento all'adeguatezza sono stati previsti 3 diversi obiettivi: *i*) assicurare che gli anziani non si trovino in situazioni a rischio di povertà, *ii*) consentire un accesso universale a schemi previdenziali (pubblici o privati) che permettano di ricevere prestazioni adeguate allo standard di vita precedente al pensionamento, *iii*) promuovere la solidarietà fra e all'interno delle generazioni. Il principio della sostenibilità finanziaria è stato invece articolato in 5 obiettivi: *i*) raggiungere un elevato livello di occupazione, *ii*) assicurare che tutte le componenti della protezione sociale offrano efficaci incentivi alla partecipazione attiva degli anziani; *iii*) riformare i sistemi previdenziali per mantenerne la sostenibilità finanziaria, *iv*) garantire che i costi delle riforme siano suddivisi in modo equo fra popolazione attiva e pensionati, *v*) assicurarsi che, tramite un'appropriata regolamentazione, gli schemi privati funzionino in modo efficiente. Infine la modernizzazione è stata declinata secondo i 3 seguenti obiettivi: *i*) far sì che i sistemi previdenziali non siano d'ostacolo alle esigenze di flessibilità e sicurezza sul mercato del lavoro, *ii*) garantire la parità di trattamento fra uomini e donne, *iii*) rendere i sistemi pensionistici maggiormente trasparenti e adattabili alle evoluzioni del contesto socio-economico.

Sul piano procedurale, il meccanismo di coordinamento comunitario si concretizza in una serie di passaggi che si susseguono ciclicamente, e che comprendono la definizione di linee guida e obiettivi comuni, l'elaborazione di rapporti sulla strategia nazionale nel settore pensionistico da parte degli Stati membri, la successiva valutazione delle

esperienze nazionali tramite un esercizio di revisione «tra pari» (*peer review*) e, infine, da parte di Commissione e Consiglio nel *Rapporto congiunto*. Il primo ciclo del Mac-pensioni si è svolto tra il 2002 e il Consiglio europeo di primavera del 2003, quando è stato pubblicato il primo rapporto congiunto. Il secondo ciclo ha invece coinvolto, tra il 2005 e il 2006, anche i dieci nuovi paesi membri della Ue.

A partire dal 2006, il Mac-pensioni è stato accorpato – nella prospettiva di ridefinizione e sincronizzazione (*streamlining*) dei processi di coordinamento – agli altri due processi sulle politiche di inclusione sociale e sanitarie. Tale nuova strategia integrata «protezione sociale e inclusione sociale» ha cadenza triennale², ed è stata concepita per agire di concerto con la nuova agenda di Lisbona (come aggiornata nel 2005) e le politiche di sviluppo sostenibile dell'Unione europea. Sotto il cappello dei nuovi, ed estremamente generici «obiettivi globali» (*overarching objectives*)³, i principi e gli obiettivi comuni definiti per il settore pensionistico non presentano variazioni significative rispetto a quelli adottati per i primi cicli del Mac-pensioni.

Se, per quanto detto fin qui, il Mac-pensioni rappresenta una forma di coordinamento morbido a livello sovranazionale, mentre le riforme e le specifiche misure di politica pensionistica continuano ad essere di esclusiva competenza degli Stati membri, qual è stato – se ve n'è stato alcuno – l'impatto del processo di coordinamento a livello europeo sulle strategie previdenziali negli Stati membri?

Nel paragrafo 4 affronteremo tale quesito, con particolare riferimento all'influenza del Mac sulla politica pensionistica italiana; prima è però opportuno mettere a fuoco i contenuti peculiari del Mac-pensioni anche in confronto con gli approcci di altri importanti attori internazionali, quali Ocse, Banca mondiale, Fmi.

² Negli anni intermedi sono previsti aggiornamenti da parte degli stati membri e approfondimenti tematici a cura degli organi comunitari.

³ I nuovi obiettivi globali prevedono: «(a) social cohesion, equality between men and women and equal opportunities for all through adequate, accessible, financially sustainable, adaptable and efficient social protection systems and social inclusion policies; (b) effective and mutual interaction between the Lisbon objectives of greater economic growth, more and better jobs and greater social cohesion, and with the Eu's Sustainable Development Strategy; (c) good governance, transparency and the involvement of stakeholders in the design, implementation and monitoring of policy».

3. *Il Mac-pensioni: un approccio peculiare alla politica pensionistica*

Proprio in quanto frutto di una serie di compromessi, il Mac-pensioni accompagna alla vaghezza negli obiettivi – che ne costituisce una delle principali debolezze – un «respiro» ampio, che ne rappresenta invece un aspetto sostanzialmente positivo. Per le stesse ragioni, inoltre, l'approccio comunitario alla politica pensionistica si connota per alcune caratteristiche, che lo differenziano rispetto alle visioni proposte dai principali attori internazionali – Banca mondiale, Ocse, Fmi – tra la metà e la fine degli anni novanta. Tali caratteristiche peculiari del Mac sono quattro.

In primo luogo, l'attenzione non viene posta soltanto sulla sostenibilità finanziaria, specie degli schemi pensionistici pubblici a ripartizione – stella polare delle raccomandazioni internazionali fin dalla metà degli anni ottanta – e sulla necessaria modernizzazione degli schemi previdenziali, ma anche sull'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche. E quest'ultima non viene concepita con esclusivo riferimento ad una tutela minima, tramite prestazioni erogate da schemi redistributivi di base a fini di *prevenzione della povertà*, bensì anche rispetto al *mantenimento* di un *adeguato livello di reddito*, che rappresenta il secondo obiettivo di tutti i sistemi pensionistici europei dopo la «golden age» del welfare – indipendentemente dalle diverse configurazioni istituzionali.

In secondo luogo, particolare è la messa a fuoco del rapporto tra sostenibilità e adeguatezza, che viene concepito come bidirezionale. L'adeguatezza delle prestazioni erogate da un sistema pensionistico insostenibile sul piano economico-finanziario ha infatti poco significato, perché il sistema è esposto al cosiddetto rischio «politico», e cioè a possibili interventi sottrattivi sugli schemi previdenziali – come ben dimostra la serie di riforme pensionistiche adottate in Italia tra il 1992 e il 2009 che hanno drasticamente ridotto il livello della tutela (specie per i pensionati futuri). Analogamente, un sistema sostenibile ma con prestazioni ritenute inadeguate genera, con buona probabilità, richieste di rafforzamento della tutela, col risultato che la sostenibilità economico-finanziaria rischia di essere messa a repentaglio dalle pressioni per un aumento della spesa. Secondo l'approccio dell'Ue il bilanciamento dei due obiettivi è perciò essenziale per la stabilizzazione degli assetti previdenziali.

Terzo, peculiare è anche il modo di concettualizzare la relazione tra sistema pensionistico, occupazione e crescita economica. Infatti, in linea con la visione comunitaria della protezione sociale come «fattore

produttivo», i rapporti tra i tre elementi sono concepiti e analizzati in maniera pluri-direzionale. Perciò, non soltanto le riforme pensionistiche, diminuendo costo del lavoro e incidenza sulla finanza pubblica, sono importanti per la crescita dell'occupazione e dell'economia, ma la promozione – tramite strumenti diversi dalle riforme pensionistiche – dell'occupazione e della crescita economica è cruciale per la sostenibilità e l'adeguatezza dei sistemi previdenziali (Commissione europea, 2000). Infine, quarto, non va dimenticato che anche il Mac-pensioni si caratterizza rispetto agli approcci degli attori internazionali per la forte attenzione alle questioni di genere, che trova radice nei trattati (art. 119 del Trattato di Roma, ora art. 141) e connota l'insieme degli interventi dell'Unione europea in campo economico e sociale.

4. Il Mac: strumento di armonizzazione a livello europeo o risorsa per gli attori nazionali?

La corposa letteratura di stampo politologico e sociologico che nell'ultimo decennio si è concentrata sul Mac, e in particolare sui due processi più «robusti» rappresentati dalla Strategia europea per l'occupazione e dal Mac-inclusione sociale, ha evidenziato le difficoltà nell'accertare empiricamente l'impatto e gli effetti di tale «metodo di coordinamento soft», per dirla con Natali (2008), a livello degli Stati membri. E ciò è tanto più vero con riferimento al Mac-pensioni che, come detto in precedenza, è stato designato come una forma particolarmente morbida di coordinamento aperto. D'altra parte, non è questa la sede per un'analisi dettagliata delle dinamiche innescate da tale strategia coordinata a livello europeo, né per una rassegna della letteratura di riferimento⁴; e tuttavia proprio questa letteratura costituisce un buon punto di partenza per una sintetica riflessione sul Mac-pensioni con specifico riferimento alla politica pensionistica italiana. In particolare, il lavoro più recente e approfondito sul Mac curato da Heidenreich e Zeitlin (2009) fornisce un'articolata ed efficace griglia analitica per valutare il ruolo e l'influenza dei processi di coordinamento attivati a livello dell'Ue. Ai nostri fini è utile coglierne gli spunti più significativi, che consistono nella distinzione tra diversi *tipi di influenza* del Mac, e nell'individuazione dei *meccanismi causali* attraverso cui si propagano gli effetti del processo di coordinamento.

⁴ Cfr. Heritier, 2003; Zeitlin e Pochet, 2005; Heidenreich e Zeitlin, 2009.

Secondo i due autori, il processo di coordinamento a livello comunitario può infatti esercitare un'influenza sia *a*) sulle politiche pubbliche a livello nazionale, inducendo modificazioni degli *schemi cognitivi* degli attori, orientando l'*agenda di policy*, o addirittura indirizzando le *misure* di riforma adottate, sia *b*) sulle *procedure* e le caratteristiche della governance e del policy-making in un dato settore di politica sociale. L'applicazione al caso italiano di tale griglia analitica consente di svolgere alcune considerazioni circa l'efficacia e l'effettivo ruolo e funzione del Mac nel settore pensionistico.

Sul primo versante, e con riferimento ai possibili effetti sul piano cognitivo del coinvolgimento nel processo di coordinamento aperto, va detto che due fattori ne hanno condizionato la portata nel caso italiano. Da un lato, il precoce avvio (già nei primi anni novanta) della riconfigurazione del sistema pensionistico, con l'introduzione di misure innovative – e ritenute *best practice* nel dibattito internazionale – quali il metodo contributivo e gli schemi di previdenza complementare a contribuzione definita, dall'altro la relativa «chiusura» del policy-making previdenziale – con la partecipazione di un numero molto limitato di attori (governo, partiti, sindacati confederali, principali associazioni datoriali) – hanno infatti reso parzialmente impermeabile il dibattito pensionistico italiano a precise e innovative soluzioni di policy, specie se provenienti dall'esperienza di altri paesi membri. A differenza di quanto avvenuto in Francia con la riforma del 2003, che è stata preceduta da una serie di incontri esplorativi con i responsabili di altri paesi membri dell'Ue al fine di importare «buone pratiche» (Natali, 2007), l'Italia non sembra infatti aver beneficiato di processi di apprendimento «tra pari».

Diverso è invece il discorso con riferimento all'influenza del livello sovranazionale, poiché l'inclusione dell'adeguatezza tra i tre principi fondamentali del Mac-pensioni sembra aver prodotto un effetto significativo a livello nazionale. Dopo circa un decennio nel quale il dibattito sulla politica pensionistica era rimasto imperniato attorno all'obiettivo della sostenibilità economico-finanziaria – e complici anche le proiezioni piuttosto rassicuranti sui trend di spesa pensionistica futuri – la nuova cornice di riferimento sovranazionale ha infatti sostanzialmente «legittimato» il ritorno del tema dell'adeguatezza nella discussione di policy in Italia.

Il passaggio fondamentale avviene tra il 2001 e il 2002, in particolare con l'elaborazione di due relazioni da parte di altrettante commissioni. Se infatti la prima relazione (settembre 2001), ad opera della Commis-

sione Brambilla, mira alla valutazione degli effetti della Riforma Dini (l. 335/95) «nell'ottica della competitività, dello sviluppo e dell'equità» – dove con l'ultimo termine si fa sostanzialmente riferimento all'equità in senso attuariale e all'omogeneità dei tassi di rendimento per le diverse categorie professionali (cfr. Ministero del Welfare, 2001), il secondo rapporto è quello prodotto (nel luglio 2002) proprio per la strategia concertata sulle pensioni a livello dell'Ue, in altre parole il Mac. Pertanto, in questo secondo caso il gruppo di lavoro interministeriale – coordinato da Giuliano Cazzola – deve necessariamente confrontarsi con il tema dell'adeguatezza, per quanto concerne gli obiettivi sia di prevenzione della povertà che di mantenimento del reddito, ed è proprio in questa sede che vengono presentate chiaramente alcune criticità, relative alle prestazioni minime nel breve periodo e alle pensioni contributive a medio-lungo termine (Ministero del Welfare, 2002).

Tale rinnovato interesse per l'adeguatezza delle tutele rafforzerà poi, nel dibattito di policy nazionale, la posizione di quegli attori – principalmente i sindacati – più attenti al *costo* sociale dell'assetto previdenziale. E tuttavia tale rafforzamento sembra aver operato soltanto in chiave difensiva, cioè nel senso di derubricare ulteriori interventi di riduzione delle prestazioni – ad esempio nel processo negoziale avviatosi con la proposta di Riforma Maroni nel dicembre 2001 – poiché sul versante dell'adeguatezza non si sono registrati interventi significativi negli anni recenti, ad eccezione dei reiterati interventi sulle pensioni assistenziali e di importo più modesto (Jessoula, 2009). Tale considerazione induce a spostare la riflessione sui possibili effetti del Mac sull'agenda di policy e sulle specifiche misure di politica pensionistica adottate dopo l'avvio del processo di coordinamento.

Per quanto l'accertamento empirico risulti alquanto difficile, in ragione della genericità degli 11 obiettivi del Mac che, nella sostanza, lasciano agli Stati membri ampi spazi di manovra, l'analisi delle riforme recenti suggerisce che il Mac non abbia giocato un ruolo significativo⁵. L'agenda di politica pensionistica delle due coalizioni (centro-destra e centro-sinistra) che si sono alternate al governo a partire dal 2001 è stata infatti definita in base alle priorità dei due schieramenti, tenendo conto delle istanze che promanavano dal mondo imprenditoriale (proposta di decontribuzione nel 2001) e finanziario (proposta di trasferi-

⁵ Per un'analisi approfondita della politica pensionistica italiana, con particolare riferimento alle riforme del periodo 1992-2007, si veda Jessoula, 2009.

mento obbligatorio del Tfr ai fondi pensione e liberalizzazione delle tipologie di forme integrative a cui poterlo destinare) nel 2001, nonché sindacale (rimozione del cosiddetto «scalone Maroni») nel 2006. Quest'ultimo caso è di particolare interesse per due ragioni. In primis, perché la rimozione dell'intervento sulle pensioni di anzianità introdotto dal governo di centro-destra con la l. 243/04 (lo «scalone Maroni», appunto) è divenuto parte del programma dell'Unione alle successive elezioni del 2006; in secondo luogo perché l'ammorbidente dello scalone, poi effettivamente introdotto con l. 247/07, va contro l'obiettivo del prolungamento della vita lavorativa, che rappresenta una delle poche prescrizioni chiare e precise provenienti dal livello comunitario (obiettivo 5 del Mac).

Ciò dimostra come la politica pensionistica sia fortemente ancorata alle dinamiche di competizione politica a livello nazionale, e relativamente impermeabile ai processi di sovra-nazionalizzazione, specie se in forma *soft*. D'altra parte la scarsa coerenza delle disposizioni comunitarie racchiuse del Mac-pensioni si può riscontrare anche con riferimento a un altro obiettivo definito in modo non equivoco, che attiene alla parità di trattamento tra uomini e donne (obiettivo 10). In questo caso è stata la riforma Maroni-Tremonti del 2004 ad operare in senso inverso alle *guidelines* comunitarie, reintroducendo un'età pensionabile differenziata tra uomini (65 anni) e donne (60) al posto di quella omogenea – oltre che flessibile, e anche per questo sostenuta nelle linee guida comunitarie – prevista dalla Riforma Dini⁶.

E veniamo all'impatto sulle procedure e le caratteristiche della governance e del policy-making. Circa la maggiore apertura dei processi decisionali a nuovi attori – ovvero il coinvolgimento degli stessi nel processo del Mac – l'evidenza che emerge dal caso italiano è analoga a quella di altri paesi europei e mostra una politica pensionistica ancora fortemente centralizzata⁷, senza che l'attivazione del Mac abbia indotto variazioni significative. Il policy-making previdenziale è rimasto infatti confinato agli attori tradizionali sia nel caso della Riforma Maroni-Tremonti (2001-2005) che in quello delle Riforme Damiano

⁶ A questo proposito va rimarcato come ben più del Mac possano i vincoli «duri» imposti dalle sentenze della Corte europea di Giustizia, che hanno recentemente portato a un intervento volto all'armonizzazione graduale (entro il 2018) dell'età pensionabile per uomini e donne nel pubblico impiego. Per un resoconto cfr. Jessoula, 2010a.

⁷ Sul punto in chiave comparata cfr. Natali, 2009.

(2006-7): un processo di consultazione e negoziazione sostanzialmente triangolare – in linea con la tradizione italiana – peraltro sancito con il «Protocollo sul welfare» del luglio 2007 nel secondo caso. E se in alcuni passaggi, anche rilevanti, l'arena pensionistica è stata percorsa da attori relativamente «nuovi», ciò è dipeso dalla trasformazione in senso multi-pilastro del sistema previdenziale, che ha di fatto legittimato l'ingresso a pieno titolo degli attori finanziari (Ania e Abi in primis) nel processo decisionale, almeno per quanto concerne la previdenza complementare (Jessoula, 2009; 2010b).

Piuttosto, sempre con riferimento alle procedure, è interessante mettere a fuoco uno snodo peculiare, dal quale si possono trarre alcune ulteriori considerazioni circa lo specifico ruolo del Mac, e più in generale sulle interazioni tra il livello di governo nazionale e sovranazionale nel settore pensionistico. L'Italia è stata infatti la protagonista dell'unico caso di *non compliance* tra tutti i paesi dell'Unione rispetto al semplice adempimento delle procedure del Mac, che richiedono l'elaborazione di un rapporto sulla strategia pensionistica nazionale e la trasmissione dello stesso alle istituzioni comunitarie.

Ebbene, nel 2005, il governo italiano – presumibilmente a causa della delicata fase del policy-making previdenziale interno (era in quei giorni in discussione l'attuazione della normativa sulla devoluzione del Tfr) – ha ritenuto non opportuno inviare a Bruxelles la relazione già preparata per il Mac (e comunque presentata e discussa nelle riunioni formali fra i rappresentanti degli Stati membri). Ciò è tanto più significativo poiché alla luce del fatto che in precedenza (maggio 2003), in vista del semestre di presidenza del Consiglio dell'Unione europea, il governo italiano – con l'iniziativa denominata «Maastricht delle pensioni», tratteggiata dalla penna di Giuliano Cazzola e del consigliere economico presso la Presidenza del Consiglio Renato Brunetta – aveva avanzato la proposta di un coordinamento rafforzato nel settore pensionistico, ritenendo che gli stati dell'Unione dovessero «compiere un ulteriore sforzo per individuare degli obiettivi programmatici comuni e per assumere, in tale contesto, precisi impegni qualitativi, quantitativi e temporali, da sottoporre a verifica congiunta» (Brunetta e Cazzola, 2003, p. 18). Sfruttando il fatto di aver adottato riforme radicali e innovative nel settore pensionistico già negli anni '90, l'Italia è apparsa perciò più interessata a influenzare il policy-making a livello sovranazionale che a rispondere agli obblighi e a seguire le *guidelines* provenienti dall'Unione europea.

Alla luce di quest'ultima considerazione, e di quanto detto in prece-

RPS

Gianluca Busilacchi, Matteo Jessoula, Michele Raitano

denza, sembra di poter concludere sul ruolo del Mac-pensioni che tale strategia di coordinamento sovranazionale sembra rappresentare, in sostanza, una risorsa di cui gli attori nazionali possono far uso, in maniera discrezionale, per le proprie finalità. Ciò d'altra parte è in linea sia con una delle principali conclusioni di Heidenreich e Zeitlin (2009), secondo cui «the strongest mechanism of Omc influence on national social and employment policies [...] operates through the creative appropriation by domestic actors», sia con un'acquisizione della più ampia letteratura sul processo di europeizzazione: «[there is no] impact of Europe without usage by domestic actors» (Jacquot e Woll, 2003). L'impatto del Mac sulla politica pensionistica italiana sembra infatti essere stato molto debole (almeno in modo diretto) per quanto concerne l'adozione di specifiche misure di policy e il contenuto dell'agenda di policy dei governi. Sul piano cognitivo qualche segno di relativa maggiore permeabilità alle indicazioni sovranazionali si è riscontrato con riferimento al tema dell'adeguatezza della tutela come obiettivo fondamentale della politica pensionistica e ciò, indirettamente, ha rafforzato la posizione di alcuni attori nel processo decisionale nazionale. D'altra parte, però, la presenza di una cornice – seppure «morbida» – di riferimento a livello dell'Ue, apre nuove opportunità di azione per gli attori nazionali, e in particolare per gli Stati membri, che cercano di influenzare lo stesso quadro di riferimento sovranazionale al fine di promuovere i propri obiettivi di policy a livello domestico.

5. Le linee guida europee: la ricerca dell'equilibrio fra sostenibilità e adeguatezza

Come più volte rimarcato nei paragrafi precedenti, la riflessione comunitaria in materia previdenziale si basa sulla ricerca di un equilibrio fra le istanze, in qualche misura contrastanti, di sostenibilità finanziaria della spesa e adeguatezza delle prestazioni erogate. In realtà, nel primo ciclo di applicazione del Mac-pensioni (biennio 2002-2003) l'attenzione era stata maggiormente posta sull'obiettivo della sostenibilità⁸; solo successivamente l'interesse delle autorità comunitarie si è ri-

⁸ Si vedano Commissione europea (2001) e Commissione europea e Consiglio dell'Unione europea (2003). In particolare, in un contesto di rapido invecchiamento della popolazione, al fine di ridurre la spesa pubblica e rafforzare gli in-

volto in modo paritario anche al tema dell'adeguatezza e, più in generale, si è approfondita la riflessione sulle potenzialità e le criticità della previdenza (generalmente privata) a capitalizzazione⁹.

L'attenzione alla sostenibilità della spesa per pensioni è comunque tuttora al centro delle linee guida di policy, come conferma la rilevanza che gli organismi comunitari assegnano, anche in fase di valutazione annuale dei Programmi nazionali di stabilità, alle proiezioni di spesa di lungo periodo¹⁰. Dall'esame dei rapporti di strategia nazionale sulle pensioni presentati sia nel 2005 che nel 2008 appare d'altronde evidente come il tema della sostenibilità sia ormai divenuto prioritario nella funzione obiettivo degli Stati membri e come la maggior parte di essi abbia negli ultimi anni introdotto misure di contenimento della spesa¹¹. Una maggiore attenzione al contenimento della spesa per pensioni (nella gran parte dei paesi la componente più rilevante del bilancio pubblico) discende inoltre, inevitabilmente, dal fatto che le uniche regole effettivamente vincolanti per il funzionamento dei sistemi previdenziali sono quelle relative ai disavanzi di bilancio contenute nel Patto di stabilità¹² (il Mac-pensioni non prevede invece una graduatoria dei paesi a seconda dei risultati raggiunti sulla base di specifici indicatori, né, tanto meno, sanzioni nei confronti dei paesi lontani dal raggiungimento degli obiettivi comuni).

Proprio alla luce del fatto che, come detto, gli Stati membri appaiono pienamente consapevoli della necessità di stabilizzare la spesa pensio-

centivi alla prosecuzione dell'attività da parte dei lavoratori anziani, la Commissione aveva posto l'enfasi sulla necessità di introdurre misure atte ad aumentare il tasso di occupazione degli anziani, disincentivare il pensionamento anticipato e rafforzare a livello individuale il legame fra contributi versati e prestazioni erogate.

⁹ Si veda Commissione europea e Consiglio dell'Unione europea, 2006.

¹⁰ Le più recenti proiezioni delle componenti di spesa *age related* condotte in ambito comunitario sono presentate in Comitato di politica economica, 2009.

¹¹ In Commissione europea e Consiglio dell'Unione europea (2006) si mostra, ad esempio, come la gran parte degli Stati membri abbia negli ultimi anni rafforzato gli incentivi alla prosecuzione dell'attività lavorativa e reso più stringenti i requisiti di accesso alle varie forme di pensionamento anticipato.

¹² Da questo punto di vista il passaggio parziale dalla ripartizione alla capitalizzazione, al di là dei «falsi miti» teorici spesso seguiti acriticamente da chi lo propone (come chiarito da Orszag e Stiglitz, 2001), sarebbe molto difficile da attuare dato che la difficoltà di finanziare gli inevitabili costi di transizione di tale passaggio sarebbe acuita dagli stringenti vincoli sui bilanci pubblici nazionali posti dalla Ue.

RPS

Gianluca Busilacchi, Matteo Jessoula, Michele Raitano

nistica, l'interesse delle autorità comunitarie si è dunque spostato sulla valutazione dei rischi di riduzione eccessiva delle prestazioni pubbliche attese – conseguenti alle misure introdotte per contenere la spesa – e sulle principali modalità attraverso cui poter realizzare un equilibrio «virtuoso» fra sostenibilità finanziaria e adeguatezza. Fra queste, si identificano, generalmente, l'allungamento della vita attiva – da ottenersi mediante incrementi cogenti dell'età pensionabile e l'introduzione di formule di calcolo che, rafforzando il legame fra contributi e prestazioni, accrescano gli incentivi alla prosecuzione volontaria dell'attività – e la crescita delle prestazioni offerte dagli schemi privati a capitalizzazione.

Soprattutto negli anni più recenti (Commissione europea, 2009), in linea con l'obiettivo della «modernizzazione» dei sistemi previdenziali¹³, si è altresì enfatizzato che i sistemi pubblici debbano rivelarsi capaci di fornire una prestazione pensionistica adeguata e non penalizzante anche al crescente numero di individui che nel corso della propria carriera sconterà il maggiore rischio di flessibilità della relazione lavorativa e, dunque, sarà caratterizzato presumibilmente, per almeno parte della vita attiva, da salari inferiori e da una maggiore frequenza dei periodi di non lavoro (soprattutto nei paesi in cui non sono previsti estesi strumenti di *flexicurity*)¹⁴.

¹³ Un ulteriore aspetto spesso richiamato in relazione alla necessità di garantire un collegamento fra le «moderne» esigenze del mercato del lavoro e le tutele pensionistiche attiene inoltre alla necessità di migliorare la portabilità dei diritti previdenziali fra gli Stati membri (l'unico aspetto relativo ai sistemi pensionistici su cui l'Unione europea ha competenza legislativa, essendo legato alla creazione del mercato interno e alla libera circolazione dei lavoratori). Per la componente pubblica, al fine di garantire l'effettiva libertà di circolazione delle persone, sono state adottate norme comuni (Regolamenti Cee 1508/71 e 574/72 e Regolamento Ue 883/2004) che prevedono la totalizzazione di tutti i periodi contributivi maturati dal lavoratore nei vari Stati membri e il diritto a percepire la prestazione pensionistica nel paese dell'Unione in cui si risiede. Per la previdenza privata, gli interventi hanno riguardato i temi connessi alla portabilità dei diritti pensionistici tra i diversi Stati membri (Direttiva del Consiglio 98/49/Ce) e alla vigilanza dei fondi pensione occupazionali (Direttiva 2003/41/Ec); in realtà, la Commissione europea non sembra aver trovato finora una soluzione efficace che garantisca la piena portabilità dei diritti acquisiti negli schemi integrativi (si propone a tal fine da più parti la creazione di fondi pensione paneuropei).

¹⁴ Per un'analisi dei differenziali salariali e di prospettive di carriera fra dipendenti a termine e a tempo indeterminato nei paesi della Ue15 si veda Raitano, 2009a.

Dai recenti documenti comunitari – pubblicati prima dell’aggravarsi della crisi finanziaria, che ha comportato ovunque pessime performance dei fondi pensione¹⁵ – emergono inoltre un’attenta consapevolezza dei limiti e delle problematiche delle previdenza privata a capitalizzazione e, conseguentemente, un accresciuto interesse verso la regolamentazione pubblica dei cosiddetti pilastri complementari¹⁶.

Si rileva infatti che: *i*) il settore dei fondi pensione necessita di un’attenta e adeguata regolamentazione, allo scopo di rendere più sicuri i rendimenti e ridurre l’esposizione ai rischi finanziari dei partecipanti e contenere i costi amministrativi, spesso poco trasparenti; *ii*) che, al pari di quelli a ripartizione, anche gli schemi a capitalizzazione sono inevitabilmente esposti al cosiddetto rischio demografico; *iii*) che i piani privati non sono sempre adatti in termini di adeguatezza e solidarietà, dato che gli individui meno abbienti e caratterizzati da maggiore discontinuità della relazione lavorativa potrebbero incontrare difficoltà relativamente maggiori ad aderirvi; *iv*) che spesso gli incentivi fiscali non modificano le scelte di partecipazione ai fondi pensione e si rivelano invero una sorta di *deadweight loss* (con effetti generalmente di tipo regressivo) che avvantaggia chi vi parteciperebbe anche in assenza di tali incentivi.

I suggerimenti della Commissione in ambito previdenziale, pur nella vaghezza del loro contenuto prescrittivo (legato anche ai limiti della procedura del Mac discussi nei paragrafi precedenti), sembrano quindi rispecchiare un approccio «multidimensionale».

In relazione all’obiettivo dell’adeguatezza, si identificano, ad esempio, diverse prospettive: i sistemi pensionistici dovrebbero infatti proteggere gli anziani dal rischio di povertà¹⁷, consentire di non subire una

¹⁵ Per una valutazione degli effetti della crisi sui sistemi previdenziali privati si veda Marano, 2009.

¹⁶ Si vedano Comitato di protezione sociale, 2005; 2008. Da questo punto di vista non si può non osservare la distanza della prospettiva seguita dalla Commissione europea rispetto alle posizioni prevalenti, soprattutto negli anni ’90, nelle principali organizzazioni internazionali (si veda, ad esempio, Banca mondiale, 1994), che, in modo sostanzialmente acritico, reputavano ottimale il passaggio dalla ripartizione pubblica alla capitalizzazione privata per affrontare le sfide poste dall’invecchiamento demografico e garantire un incremento generalizzato delle prestazioni.

¹⁷ Una rassegna degli schemi di protezione di ultima istanza degli anziani nei paesi della Ue è contenuta in appendice al presente articolo.

riduzione eccessiva del tenore di vita una volta ritirati dal lavoro e realizzare forme di redistribuzione intragenerazionale¹⁸.

In generale, per conciliare le istanze di sostenibilità e adeguatezza¹⁹, l'impostazione comunitaria sembra suggerire sistemi previdenziali pubblici in cui sia particolarmente stringente il legame fra contributi erogati nel corso della vita attiva e prestazioni ricevute – eliminando le forme di redistribuzione implicita, spesso di tipo regressivo, e i disincentivi alla prosecuzione dell'attività generalmente collegati a schemi *defined benefit* in cui la pensione è commisurata agli ultimi salari, ma prevedendo al contempo tutele adeguate anche per i lavoratori atipici e discontinui e forme di redistribuzione esplicita verso chi si situa nella scala bassa della distribuzione dei redditi da pensione.

Pur consci di quanto poco il processo di coordinamento aperto comunitario abbia influenzato il processo di riforma italiano (come argomentato nel paragrafo precedente), è interessante riflettere sugli elementi emersi di recente nel dibattito e sulle principali criticità dell'architettura previdenziale del nostro paese, inquadrandole alla luce delle linee guida europee finora discusse e osservando come i drammatici insegnamenti della recente crisi rafforzino la necessità di far fronte a tali criticità.

¹⁸ Da questo punto di vista, seppur nella vaghezza con cui sono generalmente espressi gli obiettivi comunitari, le linee guida di policy pensionistica sembrano rispondere alle prescrizioni di Barr e Diamond (2008) i quali ritengono che i sistemi previdenziali pubblici – essendo le loro origini motivate da considerazioni sia di equità che di efficienza (la necessità di far fronte ai fallimenti dei mercati assicurativi privati) – sul fronte dell'adeguatezza debbano perseguire congiuntamente diversi obiettivi relativi all'assicurazione dei periodi lavorativi svantaggiosi, allo *smoothing* delle possibilità di consumo, alla redistribuzione dei redditi e al contrasto alla povertà.

¹⁹ L'oscillazione della Commissione fra le istanze di sostenibilità e adeguatezza è d'altro canto legata anche alla diversa ottica con cui si muovono le due principali istituzioni comunitarie che agiscono in ambito previdenziale, il Comitato di protezione sociale (il cui interesse prioritario è la lotta alla povertà e all'esclusione sociale), e il Comitato di politica economica (maggiormente interessato a problematiche di compatibilità macroeconomica e, dunque, attento alle proiezioni di spesa di lungo periodo).

6. Il dibattito previdenziale italiano, il risk shift e gli insegnamenti della crisi. Riflessioni conclusive

Nonostante i numerosi interventi succedutisi dal 1992 in poi, in Italia la riforma del sistema previdenziale è, come noto, tuttora al centro del dibattito di politica economica. Volendo semplificare, nel dibattito emergono due visioni alternative che possono essere identificate a seconda del macro-obiettivo – sostenibilità o adeguatezza – ritenuto prioritario.

Nello specifico, i fautori della visione «*sustainability oriented*» si concentrano essenzialmente sugli aggregati di finanza pubblica e, preoccupati dalla possibilità che il finanziamento corrente, e soprattutto futuro, della spesa pensionistica pubblica si riveli insostenibile a causa dell'intenso processo di invecchiamento che caratterizza l'Italia, propongono nuovi interventi di contenimento della spesa, ad esempio, incrementi cogenti dell'età pensionabile, riduzione delle prestazioni, estensione del ruolo degli schemi privati a capitalizzazione.

I fautori della visione «*adequacy oriented*» sono invece in primo luogo interessati al tenore di vita della popolazione anziana e, ritenendo le riforme approvate negli scorsi anni più che sufficienti a garantire la sostenibilità della spesa, rilevano come la più impellente motivazione per modificare le regole previdenziali consista nel limitato importo delle prestazioni che verranno pagate dallo schema contributivo, soprattutto ai lavoratori con carriera atipica e/o discontinua, e propongono pertanto misure che incrementino tali prestazioni, tra cui: correttivi redistributivi alle rigide regole attuariali del contributivo, il ritorno al retributivo, il pagamento di una pensione «di base» *lump sum* per tutti i cittadini, una più generosa rivalutazione delle pensioni in essere.

Il primo tipo di visione ispira chiaramente il *Libro Bianco* e il *Libro Verde* recentemente pubblicati dal Ministero del Lavoro, nei quali il sistema previdenziale pubblico viene visto prettamente come un elemento di costo e si considera l'elevata spesa pubblica per pensioni come il principale vincolo alla ricomposizione della spesa sociale, mentre la visione *adequacy oriented* era alla base del Protocollo sul welfare del 2007, nel quale si enfatizzava il problema dell'entità delle prestazioni future e, pur restando all'interno dello schema contributivo, si prefiguravano modifiche del metodo di calcolo dei coefficienti di trasformazione e l'introduzione di meccanismi che garantissero il raggiungimento di tassi di sostituzione (rapporto fra pensione e salario) non inferiori al 60%.

In realtà, come argomentato in Raitano (2010), la necessità di ridurre

RPS

Gianluca Busilacchi, Matteo Jessoula, Michele Raitano

l'intervento pubblico e contestualmente ampliare lo spazio di azione del settore privato in ambito pensionistico, sostenuta dai seguaci della visione *sustainability oriented* ed evidente in molte delle affermazioni contenute nei due *Libri* governativi, discende da una serie di considerazioni in chiaro contrasto sia con l'evidenza empirica disponibile – concorde nel dimostrare come in Italia le riforme degli anni '90 abbiano reso pienamente sostenibile il finanziamento futuro della spesa previdenziale (Ragioneria generale dello Stato, 2008 e Comitato di politica economica, 2009)²⁰ e come i rendimenti offerti dai fondi pensione italiani si siano rivelati finora inferiori allo stesso tasso di rivalutazione garantito sul Tfr – sia con i principali risultati della letteratura teorica, che dimostrano la non superiorità – in termini di rendimenti conseguibili, esposizione al rischio ed effetti sul risparmio aggregato – del passaggio dalla ripartizione alla capitalizzazione (Orszag e Stiglitz, 2001; Barr, 2000, Geanakoplos, Mitchell e Zeldes, 1998).

Nello specifico, le caratteristiche tecniche dello schema contributivo (equità attuariale, revisione periodica dei coefficienti di trasformazione, tasso di rendimento ancorato al Pil, ovvero al rendimento sostenibile di un sistema a ripartizione) garantiscono «per definizione» la sostenibilità di lungo periodo della spesa previdenziale italiana, come confermano, d'altronde, le stesse proiezioni ufficiali della spesa condotte in sede comunitaria che mostrano che, grazie alle riforme adottate, l'Italia sarebbe, insieme alla Svezia, il paese caratterizzato dalla minore dinamica attesa del rapporto spesa/Pil (il rapporto si ridurrebbe di circa 0,4 punti percentuali nel periodo 2007-2060; Cpe, 2009).

Nel sistema contributivo la quota di Pil da destinare al pagamento delle pensioni è dunque stabile. In altri termini, le dimensioni della torta a disposizione dei pensionati sono fisse: un incremento dei beneficiari (causato ad esempio da una caduta del tasso di mortalità)

²⁰ Come chiarito in Pizzuti (2009) e in Pennacchi (2009), la stessa presunta anomalia della spesa corrente per pensioni italiana, che in comparazione internazionale appare più elevata di quella che si osserva negli altri paesi Ue, dipende dall'aver caricato il sistema previdenziale di una serie di strumenti (trasferimenti assistenziali e prepensionamenti) altrove forniti mediante altre componenti del welfare e da una serie di discutibili prassi contabili adottate dall'Eurostat (ad esempio la considerazione della spesa al lordo anziché al netto dell'imposizione e l'inclusione fra gli esborsi delle uscite per Tfr), che penalizzano l'Italia rispetto ai partner comunitari.

comporterà unicamente una riduzione delle dimensioni delle fette. Il reale problema di lungo periodo sembra quindi manifestarsi dall'altro lato di questa coperta corta, quello dell'adeguatezza, ovvero in ragione di prestazioni molto inferiori a quanto era garantito dal precedente schema retributivo (anche per chi dovesse ritirarsi ad età avanzate), soprattutto in considerazione dell'aumento atteso dell'aspettativa di vita (e della conseguente ampia riduzione prevista dei coefficienti di trasformazione), della prolungata fase di bassa crescita economica (il rendimento sui versamenti è legato al saggio di incremento annuo del Pil) e di un mercato del lavoro incapace di garantire a tutti i lavoratori retribuzioni adeguate e carriere continue²¹.

Una particolare preoccupazione riguarda infatti le prospettive previdenziali dei parasubordinati (soggetti ad un'aliquota previdenziale tuttora significativamente inferiore di quella a carico dei dipendenti e privi del Tfr) e, più in generale, dei lavoratori «atipici», generalmente caratterizzati da bassi salari, elevata discontinuità della carriera (con un sistema di welfare in cui gli ammortizzatori sociali e i contributi figurativi a loro destinati sono assenti o poco generosi) e che, trovandosi a fronteggiare elevati vincoli di liquidità, incontrano grosse difficoltà ad aderire volontariamente a forme pensionistiche integrative (Lucidi e Raitano, 2009; Jessoula, 2009).

Dal punto di vista individuale, a parità di andamento aggregato di economia e demografia, nel contributivo la prestazione dipende da quanto si contribuisce, quindi dal successo della carriera lavorativa. Basandosi su criteri di equità attuariale fra versamenti e prestazioni, il sistema è dunque privo di significativi elementi redistributivi intragenerazionali e costituisce essenzialmente uno specchio di quanto accade sul mercato del lavoro.

L'introduzione del metodo contributivo può quindi essere considerata un evidente caso di individualizzazione dei rischi: in Italia, infatti, per rispondere in primo luogo a problemi di sostenibilità del bilancio pubblico, si è introdotto uno schema nel quale l'individuo non viene coperto (se non in minima parte tramite strumenti assistenziali *means-tested*) né contro i rischi «economici» individuali derivanti dall'eventuale instabilità della sua attività lavorativa, né contro i rischi sistemici, quello macroeconomico (una bassa crescita del Pil) e quello «demografico» (l'incremento della vita media). In aggiunta, la possibilità di

²¹ Per un'analisi dettagliata, in diversi scenari, dei tassi di sostituzione offerti dal sistema contributivo si veda Raitano (2009b).

incrementare la copertura aderendo ai fondi pensione espone i lavoratori al rischio di volatilità dei corsi finanziari, a maggior ragione laddove si pensi che la partecipazione alla previdenza integrativa è generalmente finanziata attraverso la devoluzione di strumento in gran parte *risk free* come il Tfr che, inoltre, rappresenta un importante ammortizzatore sociale in caso di licenziamento²².

Nei termini degli obiettivi individuati dal Mac-pensioni, va quindi evidenziato come l'architettura previdenziale contributiva introdotta dalla riforma del 1995 – che garantisce sostenibilità finanziaria, omogeneità dei rendimenti pagati ai partecipanti, uno stretto collegamento attuariale fra contributi e prestazioni e, per tale via, disincentiva il ritiro anticipato – manchi completamente di qualsiasi strumento che consenta una redistribuzione esplicita solidaristica²³ e – anche a causa della ricordata incapacità del sistema di ammortizzatori sociali di coprire in modo adeguato mediante contribuzioni figurative i frequenti periodi di non lavoro dei lavoratori atipici e discontinui – non sia in grado di conciliare tutele previdenziali e flessibilità sul mercato del lavoro (il principale aspetto dell'obiettivo della «modernizzazione»). A tale proposito, va, anzi, rilevata un'evidente incoerenza della riforma del 1995, che stabilì una proporzionalità diretta fra versamenti e prestazioni, contemporaneamente differenziando le aliquote contributive fra parasubordinati e dipendenti, proprio negli anni in cui le politiche del lavoro incentivavano l'assunzione di lavoratori ad aliquota ridotta e favorivano la flessibilità delle relazioni lavorative.

La valutazione delle caratteristiche dello schema contributivo induce quindi a ritenere che, dal punto di vista di policy, anziché continuare a preoccuparsi di una sostenibilità finanziaria per definizione garantita dalla piena entrata in vigore dello schema, sarebbe auspicabile concentrarsi da subito sui principali limiti dal lato dell'adeguatezza e pen-

²² Per una valutazione della sostituibilità, in termini di rischi e rendimenti, fra Tfr e fondi pensione si veda Cozzolino, Di Nicola e Raitano, 2006.

²³ Forme di redistribuzione implicita sono invece connesse al modo in cui sono calcolati i coefficienti di trasformazione (basati sull'aspettativa di vita media, indifferenziata per sesso, della popolazione italiana, tenendo conto della probabilità di lasciare in eredità una pensione di reversibilità). Il sistema redistribuisce quindi implicitamente a favore delle donne (che hanno in media una più elevata aspettativa di vita, ma, si ricordi, sono tuttora soggette ad ampie discriminazioni salariali e di carriera nel mercato del lavoro italiano), delle coppie sposate e, in generale, verso chi ha minori rischi di mortalità (svantaggiando, quindi, chi svolge attività particolarmente usuranti).

sare a strumenti che, pur rimanendo all'interno dell'architettura contributiva, consentano di ridurre l'esposizione al rischio dei lavoratori più fragili. Linee di intervento in tal senso possono pensarsi su due versanti chiaramente interrelati: il mercato del lavoro e le regole previdenziali.

Interventi che migliorino le prospettive lavorative e salariali incrementano infatti le prestazioni attese. Sul primo versante sono quindi auspicabili misure che favoriscano la conciliazione fra attività di cura e lavoro, accrescano ed estendano gli ammortizzatori sociali e le coperture figurative per i periodi di non lavoro, riducano significativamente le convenienze di costo (ad esempio in termini di minore contribuzione) per le imprese ad assumere con contratti instabili, poco tutelati e remunerati. Sul versante previdenziale si possono immaginare una serie di interventi che migliorino l'adeguatezza delle prestazioni contributive per i lavoratori meno avvantaggiati e consentano in una qualche misura una maggiore condivisione dei rischi all'interno della collettività, ad esempio: l'introduzione, in aggiunta a quella contributiva, di una quota di pensione finanziata di importo slegato all'entità complessiva dei contributi e dipendente, con una formula di tipo progressivo, dalla sola anzianità lavorativa; la fissazione di aliquote di computo o di tassi di rendimenti sui contributi versati più favorevoli per i lavoratori a basso reddito; l'estensione della cumulabilità fra la pensione e l'assegno sociale.

La necessità di introdurre misure che si muovano su ambedue i versanti appare rafforzata dall'esperienza della recente crisi che ha evidenziato, da una parte, come un'eccessiva individualizzazione dei rischi possa rivelarsi inefficiente, comportando anche un indebolimento delle basi della domanda aggregata, e dall'altra, come affidarsi soprattutto ai mercati finanziari per l'erogazione di prestazioni sociali non appaia la soluzione ottimale, data l'inevitabile ampia volatilità che caratterizza tali mercati e la difficoltà di tutelare tramite questi gli individui più svantaggiati.

RPS

Gianluca Busilacchi, Matteo Jessoula, Michele Raitano

APPENDICE

*La protezione di ultima istanza
per gli anziani in Europa*

RPS

A1. Che cosa è davvero il «pilastro zero»?

Il dibattito sui diversi pilastri pensionistici, inaugurato nel 1994 dalla Banca mondiale, si è recentemente arricchito con il concetto di «pilastro zero» (Holzmann e Palmer, 2006), vale a dire gli strumenti di tutela minima del reddito degli anziani, che forniscano una protezione di ultima istanza, di solito coincidenti con le varie forme di pensioni minime non contributive.

In realtà, non vi è perfetta coincidenza tra i due aspetti, poiché la rete di protezione del reddito degli anziani può essere costituita da un insieme di misure diversificate, che sarebbe riduttivo catalogare con il concetto di minimo pensionistico.

Anzitutto, l'idea di «pilastro zero» è solitamente legata a strumenti di «minimo categoriale», vale a dire a trasferimenti monetari, rivolti a particolari categorie di beneficiari (in questo caso anziani), che si pongono l'obiettivo di garantire loro un reddito minimo. L'accesso a queste misure è quindi condizionato all'esistenza di una particolare situazione specifica, oltre alla condizione di povertà, che giustifica un intervento ad hoc.

Tale modalità d'intervento non esaurisce l'insieme di politiche di protezione del reddito degli anziani, che è costituito da un duplice livello di tutela: oltre a misure categoriali rivolte ai soli anziani, esistono infatti anche misure rivolte a tutti i poveri, indipendentemente dalla loro età o da altre condizioni.

Le misure di reddito minimo (Rm), presenti in tutti i paesi europei tranne l'Italia, la Grecia e l'Ungheria, sono strumenti di universalismo selettivo, vale a dire che si rivolgono a tutti coloro che si trovano al di sotto di una certa soglia di reddito, compresi gli stessi anziani. Quindi, laddove presente, una misura del genere garantisce almeno che tutti gli anziani non possano ritrovarsi al di sotto di un determinato reddito; sappiamo però dagli studi comparati che questi livelli sono assai bassi e, sebbene per i beneficiari di tale misura siano spesso previsti particolari misure di agevolazione – ad esempio nell'accesso alle cure sanitarie (Busilacchi, 2008) – esse non sono sufficienti a tutelare i beneficiari dal rischio di povertà, specie se essi incorrono in altri rischi sociali. Vi è infatti la fondata ipotesi che alcune categorie di poveri, per proprie caratteristiche peculiari, siano più «vulnerabili» di altre, poiché si trovano a dover sommare una condizione di indigenza a stati di disagio di altro genere, ad esempio legato alle condizioni di salute.

A tale scopo esistono, in aggiunta alle misure di universalismo selettivo, anche misure categoriali di contrasto alla povertà, che prevedono soglie di accesso e generosità delle prestazioni più elevate, proprio in funzione della

doppia deprivazione che devono fronteggiare i beneficiari, in quanto poveri e anziani.

Le misure di minimo categoriale, quindi, non sono da intendersi come un «doppione» rispetto alle misure di Rm, bensì come un ulteriore livello di intervento, dedicato a chi presenta una multidimensionalità della condizione di deprivazione. Di solito si tratta di misure compensative delle «normali» misure previdenziali: quando un lavoratore non riesce ad accumulare un sufficiente patrimonio contributivo per avere accesso a tali prestazioni, tali da assicurare una copertura previdenziale minima, subentrano appunto misure di tipo assistenziale, rivolte alle singole categorie. Potremmo dunque definire l'insieme di tali interventi come «pilastro zero in senso stretto», vale a dire quelle misure categoriali non contributive, che concorrono alla protezione del reddito degli anziani, insieme alle misure universalistiche contro la povertà.

Le misure di pilastro zero in senso stretto presentano, nei vari paesi europei, significative differenze, che derivano anche dalle diversità tra i vari sistemi previdenziali, a cui sono legate sia sul piano della modalità di accesso (residualità di intervento), sia sul versante del percorso istituzionale intrapreso dalle politiche.

Le differenze sono connesse alla varia natura di questi interventi: in alcuni casi si tratta di vere e proprie politiche «di cittadinanza», in quanto non selettive rispetto al reddito ma rivolte a tutti i cittadini; nella maggior parte dei casi esse hanno natura assistenziale, sono cioè finanziate dalla fiscalità generale ed erogate in seguito a prova dei mezzi; e in casi particolari possono avere una natura «spuria» (previdenziale, o fiscale), per cui, pur non essendo per definizione misure contributive (altrimenti non rientrerebbero nelle caratteristiche del «pilastro zero»), non possono nemmeno essere definite puramente assistenziali. Il caso più tipico è quello delle integrazioni al minimo delle pensioni contributive²⁴, che possiamo collocare a metà strada tra il pilastro zero e il primo pilastro (previdenza pubblica), ma anche il caso inglese del credito di imposta può rientrare in questa categoria. È quindi opportuno illustrare come la combinazione di diverse politiche di pilastro zero in senso stretto, con le politiche di universalismo selettivo come i Rm, possano determinare significative differenze nei modelli di contrasto alla povertà degli anziani in Europa.

A2. I diversi modelli di pilastro zero dell'Unione europea

Anche se oggi le politiche pensionistiche sono generalmente concepite più

²⁴ Particolarmente interessante è la storia delle integrazioni al minimo in Italia, dove esse hanno per lungo tempo «funzionato» principalmente per i lavoratori autonomi, a causa delle loro basse aliquote contributive (Ascoli, 1984).

come strumenti per garantire il mantenimento del reddito nella fase di quiescenza, che come strumenti di contrasto a un rischio sociale, più come politiche del ciclo di vita, che come strumento redistributivo, i sistemi pensionistici hanno avuto da sempre un ruolo di primo piano nel contrastare il rischio di povertà. Infatti, come ci mostrano annualmente anche i rapporti congiunti dell'Unione europea sull'inclusione sociale, il ruolo delle politiche pensionistiche nella riduzione del rischio di povertà tra gli anziani è superiore – specie in alcuni paesi come l'Italia – a quello di altri trasferimenti di tipo assistenziale. Fatta questa premessa, è ora opportuno concentrarsi sulla diversa funzione che, nei paesi europei, le politiche del cosiddetto pilastro zero svolgono nella tutela del reddito degli anziani, facendo attenzione a verificare, anche per quanto detto finora, la combinazione degli interventi di pilastro zero in senso stretto con le politiche di reddito minimo e con le politiche «ibride», come le integrazioni al minimo. Come è stato analizzato in un apposito paper di studio della Commissione europea, infatti, è dalla diversa combinazione di queste misure di minimo per anziani, infatti, che emergono differenti modalità di intervento nella tutela del loro reddito e del contrasto alla povertà (2006).

Un primo modello caratterizza i quattro paesi europei comunemente accorpatisi, nell'analisi comparata dei sistemi di welfare, come «famiglia scandinava»: Danimarca, Finlandia, Svezia e Norvegia presentano, infatti, una misura categoriale per anziani non assistenziale, bensì universalistica rispetto al reddito. La caratteristica fondamentale di tale sistema di intervento è legata alla piena tutela del diritto ad un reddito minimo per gli anziani residenti in questi paesi, indipendentemente dalla loro condizione reddituale: si tratta quindi di una vera e propria pensione sociale di cittadinanza (*modello di pilastro zero «di cittadinanza»*). L'unico requisito richiesto per avere accesso alla misura è un periodo minimo di residenza nel paese: gli anni di residenza incidono anche sull'importo della pensione, che di solito presenta un suo valore massimo dopo 40 anni di residenza. L'armonizzazione di tale schema con le misure selettive rivolte a tutti i poveri, appare quindi piuttosto efficace: a 65 anni il beneficiario di Rm «scivola» nella pensione di cittadinanza, godendo così di un reddito superiore.

In Svezia e Norvegia, inoltre, esistono anche specifiche misure a carattere assistenziale, per gli anziani che non raggiungono i criteri minimi di residenza per accedere alla pensione di cittadinanza.

Un secondo modello di pilastro zero è presente nella maggior parte dei paesi europei, in cui la misura categoriale non contributiva rivolta agli anziani consiste nella pensione sociale di tipo assistenziale: una misura di reddito minimo rivolta agli over 65, selettiva rispetto al reddito e dedicata a chi non abbia maturato nella propria vita sufficienti contributi per accedere alle prestazioni previdenziali (*modello di pilastro zero «assistenziale»*). Come nel caso precedente, l'importo di tale misura è ovviamente superiore rispetto al Rm rivolto a tutti

i poveri (altrimenti non si comprenderebbe nemmeno il motivo della sua esistenza), in ragione della particolare condizione di vulnerabilità in cui si trovano gli anziani poveri e dell'irrilevanza dei disincentivi al lavoro per gli anziani.

Una particolare omogeneità nelle caratteristiche istituzionali dei singoli schemi di pensione sociale si riscontra in tre dei quattro paesi mediterranei: Italia, Spagna e Portogallo. All'interno di questo gruppo va inoltre segnalato che l'Italia è l'unico paese a non godere di una forma di tutela universalistica della povertà (Rm) e che il modello spagnolo di Rm è riservato agli under 65, quindi le misure di reddito minimo e di pilastro zero sono tra loro separate e non pienamente armonizzate.

Non inseriamo nel precedente gruppo due casi particolari, che riteniamo presentino un *modello di pilastro zero «spurio»* rispetto alle classificazioni precedenti. La Germania infatti ha una misura non contributiva per anziani davvero minimale, legata alla semplice sussistenza e quindi di segno opposto, dal punto di vista del principio fondativo, rispetto alle pensioni sociali viste fin qui; mentre la Gran Bretagna presenta un sistema di erogazione unico nel quadro europeo, basato sul credito d'imposta. L'altra particolarità di questi due paesi è la scarsissima integrazione tra livello assistenziale e previdenziale nella protezione del reddito degli anziani: in Germania, ad esempio, non sono previste integrazioni al minimo delle pensioni contributive, pur in presenza di una misura assistenziale così debole e, tra l'altro, compiuti i 65 anni, il godimento della pensione sociale fa cessare il diritto al Rm, senza però garantire un reddito ben più adeguato; in Gran Bretagna, invece, la complessa «giungla» pensionistica contributiva non presenta adeguata complementarità con un sistema assistenziale a carattere fiscale e la pensione minima scatta dopo 10 anni di contribuzione.

Infine, in quattro paesi non esistono affatto misure categoriali per anziani di tipo assistenziale, volte a garantire un reddito minimo a tale categoria di persone. Si tratta di Olanda, Lussemburgo, Austria e Grecia (*modello «residuale» di pilastro zero*). La differenza tra questi paesi è che, mentre nei primi tre casi esiste almeno una misura universalistica di contrasto alla povertà come il Rm, a cui può essere affidata la tutela del reddito degli anziani indigenti, la Grecia non ha nemmeno tale strumento e quindi la lacuna del sistema assistenziale greco per gli anziani è ben più grave. La pensione minima di tipo contributivo è prevista in Grecia e Lussemburgo, non in Olanda dove ci sono prestazioni a tasso fisso, mentre in Austria sono previste le integrazioni al minimo.

In chiusura va segnalato che tutti i modelli di pilastro zero, così come gli altri pilastri pensionistici, sono indicizzati in modo più o meno automatico, a indici di consumo, di prezzi, di salari o reddito medio, per assicurare il mantenimento del potere di acquisto.

RPS

Gianluca Busilacchi, Matteo Jessoula, Michele Raitano

A3. Le recenti indicazioni dell'Europa

Come già ricordato nel presente lavoro, le politiche pensionistiche, pur essendo di competenza dei singoli paesi, da quasi un decennio sono coinvolte in quel processo di europeizzazione che riguarda diverse politiche pubbliche (Ferrera e Giuliani, 2008).

In ambito previdenziale, l'offerta di prestazioni che tutelino gli anziani dal rischio di cadere in povertà, fra cui rientrano, ovviamente, le varie forme di pensioni minime (Comitato di protezione sociale, 2006), costituisce uno dei sotto-obiettivi attraverso cui si concretizza il macro-obiettivo dell'adequazione.

In Commissione europea e Consiglio dell'Unione europea (2006) si è dedicata ampia attenzione al rafforzamento del ruolo delle pensioni minime e alla valorizzazione del principio di solidarietà del sistema previdenziale, notando che in alcuni paesi il livello della copertura di base è migliorato, per effetto dell'innalzamento delle pensioni minime ovvero del riconoscimento, per il calcolo dei diritti, anche dei periodi di assistenza prestati.

Tuttavia, in altri casi il ruolo delle pensioni minime sembra aver perso importanza, a causa di riforme che si sono prevalentemente dedicate alle modifiche delle formule di calcolo delle prestazioni previdenziali e all'incremento dei tassi di occupazione, al fine di mantenere la sostenibilità del sistema complessivo. Solo in alcuni casi gli ultimi Napincl (*National action plan on social inclusion*) contengono esplicite considerazioni relative al tentativo di salvaguardare la posizione delle persone più vulnerabili. Ad esempio il Napincl austriaco prevede piani di protezione delle pensioni dall'inflazione per due anni e altre misure per fronteggiare le pensioni più fragili; in Svezia, sono previste nuove misure supplementari per anziani con pochi diritti (prevalentemente immigrati) e in Belgio sono inserite proposte di incremento per il reddito garantito agli anziani. Anche in altri paesi dove il rischio di povertà per gli anziani è significativo (Spagna, Irlanda, Portogallo, Grecia e Regno Unito) si cerca di aumentare il potere di acquisto delle pensioni minime rivedendone i livelli.

Ciò appare tanto più impellente nell'attuale fase di crisi, anche in seguito all'incremento dei prezzi di alcuni beni di prima necessità come quelli alimentari. Rispetto a questo tema è stato sottolineato come occorra fare attenzione all'indicizzazione delle pensioni al livello dei prezzi, poiché ciò può comportare che chi ha pensioni minime rischi di rimanere indietro rispetto alla generale evoluzione del reddito, con rischi di ulteriore impoverimento.

Riferimenti bibliografici

- Ascoli U. (a cura di), 1984, *Welfare state all'italiana*, Laterza, Bari.
- Banca mondiale, 1994, *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press, Oxford.
- Barr N., 2000, *Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices*, Imf Working Paper n. 139.
- Barr N. e Diamond P., 2008, *Reforming Pensions. Principles and Policy Choices*, Oxford University Press, Oxford.
- Busilacchi G., 2008, *I principali schemi di reddito minimo in Europa*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo Stato sociale 2008*, Utet, Torino.
- Brunetta R. e Cazzola G., 2003, *Nota per una Maastricht delle pensioni*, work in progress per il semestre di presidenza italiana dell'Ue, disponibile alla pagina web: <http://archivio.rassegna.it/2003/speciali/pensioni/pensioni.pdf>.
- Comitato di politica economica – Cpe, 2009, *The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, European Economy 2/2009, Bruxelles.
- Comitato di protezione sociale – Cps, 2005, *Privately Managed Pension Provision. Report by the Social Protection Committee*, Bruxelles.
- Comitato di protezione sociale – Cps, 2006, *Minimum Income Provision for Older People and their Contribution to Adequacy in Retirement*, Bruxelles.
- Comitato di protezione sociale – Cps, 2008, *Privately Managed Funded Pension Provision and their Contribution to Adequate and Sustainable Pensions*, Bruxelles.
- Commissione europea, 2000, *La futura evoluzione della protezione sociale nel lungo periodo: pensioni sicure e sostenibili*, Bruxelles.
- Commissione europea, 2001, *Supporting National Strategies for Safe and Sustainable Pensions through an Integrated Approach*, Bruxelles.
- Commissione europea, 2009, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009*, Bruxelles.
- Commissione europea e Consiglio dell'Unione europea, 2003, *Rapporto congiunto in materia di pensioni adeguate e sostenibili*, Bruxelles.
- Commissione europea e Consiglio dell'Unione europea, 2006, *Synthesis Report on Adequate and Sustainable Pensions*, Bruxelles.
- Commissione europea e Consiglio dell'Unione europea, 2006, *Minimum income provision for older people and their contribution to adequacy in retirement, Special Pension Study*, Bruxelles.
- Ferrera M., 2005, *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford University Press, Oxford.
- Ferrera M. e Giuliani M., 2008, *Governance e politiche nell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna.
- Cozzolino M., Di Nicola F. e Raitano M., 2006, *Il futuro dei fondi pensione: opportunità e scelte sulla destinazione del TFR*, Documenti di lavoro Isae n. 64.

RPS

Gianluca Busilacchi, Matteo Jessoula, Michele Raitano

- Geanakoplos J., Mitchell O. e Zeldes S., 1998, *Would a Privatized Social Security System Really Pay a Higher Rate of Return?*, in Arnold R., Graetz M. e Munnell A. (a cura di), *Framing The Social Debate*, National Academy of Social Insurance, Washington.
- Heidenreich M. e Zeitlin J. (a cura di), 2009, *Changing European Employment and Welfare Regimes. The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, Routledge, Londra e New York.
- Heritier A., 2003, *New Modes of Governance in Europe: Increasing Political Capacity and Political Effectiveness?*, in Borzel T. e Chicowski R. (a cura di), *State of the European Union VI: Law, Politics and Society*, Oxford University Press, Oxford.
- Holzmann R. e Palmer E., 2006, *Pension Reform. Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, The World Bank, Washington Dc.
- Jacquot S. e Woll C., 2003, *Usage of European Integration: Europeanization from a Sociological Perspective*, «European Integration online Papers – EIoP», vol. 7, n. 12, disponibile alla pagina web: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-012a.htm>.
- Jessoula M., 2009, *La politica pensionistica*, Il Mulino, Bologna.
- Jessoula M., 2010a, *Ricalibrare il welfare state italiano: una politica troppo debole per una strategia di policy «necessaria»?*, in Giuliani M. e Jones E. (a cura di), *Politica in Italia/Italian Politics*, Il Mulino, Bologna, (di prossima pubblicazione).
- Jessoula M., 2010b, *Italy: Multi-Pillarization in Adverse Conditions*, in Ebbinghaus B. (a cura di), *Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*, Oxford University Press, Oxford (di prossima pubblicazione).
- Lucidi F. e Raitano M., 2009, *Molto flessibili, poco sicuri: Lavoro atipico e disuguaglianze nel mercato del lavoro italiano*, «Economia e Lavoro», vol. 43, n. 2, pp. 99-115.
- Marano A., 2009, *Gli effetti della crisi sui sistemi previdenziali*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2010*, Academia Universa Press, Milano.
- Ministero del Welfare, 2001, *Verifica del sistema previdenziale ai sensi della legge 335/95 e successivi provvedimenti, nell'ottica della competitività, dello sviluppo e dell'equità*, Relazione della Commissione Ministeriale, Roma.
- Ministero del Welfare, 2002, *Rapporto sulle strategie nazionali per i futuri sistemi pensionistici*, Roma.
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, 2008, *Libro Verde sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, Roma, luglio.
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, 2009, *Libro Bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, Roma, maggio.
- Natali D., 2007, *Pensions OMC's influence on national reforms*, Newgov deliverable 1/D47, disponibile alla pagina web: www.eu-newgov.org/database/DELIV/D01D47_WP_Pensions_OMCs_influence_on_national_reforms.pdf.
- Natali D., 2008, *Pensions in Europe. European pensions*, Pie.-Peter Lang, Bruxelles.

- Natali D., 2009, *The Open Method of Co-ordination on Pensions: Does it de-politicize pensions policy?*, «West European Politics», vol. 32, n. 4, pp. 810-828.
- Orszag P. e Stiglitz J., 2001, *Rethinking Pension Reform: 10 Myths about Social Security Systems*, in Holzmann R. e Stiglitz J. (a cura di), *New Ideas about Old Age Security*, World Bank, Washington Dc.
- Pennacchi L., 2009, *La rimozione della cittadinanza. Il futuro del modello sociale secondo il Libro Bianco*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 349-374.
- Pizzuti F.R. (a cura di), 2009, *Rapporto sullo stato sociale 2010*, Academia Universa Press, Milano.
- Ragioneria generale dello Stato – Rgs, 2008, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio sanitario*, Rapporto n. 10, Roma.
- Raitano M., 2006, *La previdenza nell'Unione europea*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo Stato sociale 2006*, Utet, Torino.
- Raitano M., 2009a, *La segmentazione del mercato del lavoro in tempo di crisi: il caso italiano in prospettiva comparata*, presentato al forum annuale della «Rivista delle Politiche Sociali», Roma, 5-6 novembre 2009.
- Raitano M., 2009b, *I tassi di sostituzione attesi della previdenza obbligatoria e integrativa: alcuni scenari di simulazione*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2010*, Academia Universa Press, Milano.
- Raitano M., 2010, *Il sistema previdenziale: correzioni o nuove riforme?*, in Ciccarone G., Franzini M. e Saltari E. (a cura di), *L'Italia Possibile. Crescita ed equità*, F. Brioschi editore, Milano (di prossima pubblicazione).
- Zeitlin J. e Pochet P. (a cura di), 2005, con Magnusson L., *The Open Method of Coordination in Action*, Pie-Peter Lang, Bruxelles.

RPS

Gianluca Busilacchi, Matteo Jessoula, Michele Raitano

