

La previdenza complementare: limiti e sfide in una prospettiva sistemica e comparata

Matteo Jessoula

RPS

L'articolo si concentra sullo stato di realizzazione dell'architettura pensionistica a più pilastri in Italia, disegnata ormai oltre un quarto di secolo fa con le Riforme Amato (1992-1993) e Dini (1995), e perseguita da governi di diverso colore attraverso una serie di interventi incrementali. Aggiornando i dati statistici al 2019, e specialmente confrontando

il modello multi-pilastro «all'italiana» con quello di altri paesi che presentano differenti forme di articolazione previdenziale su più pilastri, si mettono in evidenza i rischi, rispetto all'adeguatezza delle prestazioni e all'equità complessiva del sistema, che derivano da un cattivo «incastrò» tra previdenza pubblica e integrativa in Italia.

1. Premessa

Obiettivo di questo contributo è riflettere su evoluzione, sfide e limiti della previdenza integrativa a quasi tre decenni dal lancio della riconfigurazione in senso multi-pilastro del sistema pensionistico italiano con la Riforma Amato del 1992-1993. A tal fine si adotterà una duplice prospettiva, sistemica e comparata. Adottare una prospettiva sistemica significa mettere a fuoco le *interazioni* tra il sistema di previdenza *complementare* e la previdenza *pubblica*, analizzando in maniera sistematica gli effetti, soprattutto sul piano distributivo, della previdenza complementare, nonché dell'interazione tra quest'ultima e il sistema pensionistico pubblico. L'approccio comparato consente invece, in primo luogo, di cogliere le peculiarità non solo della previdenza complementare, ma del più ampio sistema multi-pilastro verso cui il modello italiano sta muovendo – sia pur con estrema lentezza come si dirà di seguito. In secondo luogo, il raffronto comparato con altri paesi europei ed economia avanzate permette di argomentare come tali peculiarità del «multi-pilastro all'italiana» non paiano efficaci rispetto ad una adeguata capacità di tutela della vecchiaia.

Nel paragrafo 2 si delineano perciò i diversi *modelli di previdenza complementare* in relazione ai differenti *tipi di sistemi multi-pilastro* in chiave com-

parata. Nel terzo paragrafo si illustrano, con riferimento al caso italiano, le caratteristiche della previdenza integrativa e del sistema pensionistico multi-pilastro, sullo sfondo di quanto discusso nel paragrafo 2.

La quarta sezione è dedicata ad analizzare sinteticamente l'evoluzione della previdenza complementare in Italia, mentre nel quinto paragrafo si individuano le principali sfide per il sistema pensionistico italiano, specie nel medio-lungo periodo, sulla scorta di quanto illustrato in precedenza e richiamando le considerazioni di Raitano in questo volume. La sezione 6 conclude delineando le possibili strategie di riforma e sviluppo del sistema pensionistico italiano con l'obiettivo di (ri-)costruire un'architettura di tutela della vecchiaia che sia non soltanto *sostenibile*, ma anche *adeguata ed equa*.

2. Previdenza complementare e sistemi multi-pilastro

Premessa all'analisi del diverso «incastrò» tra previdenza pubblica e previdenza complementare nei diversi sistemi pensionistici multi-pilastro è la messa a fuoco delle caratteristiche strutturali della seconda. Benché gli esercizi classificatori sul tema siano molto differenziati tra loro, per *previdenza complementare* intendiamo quegli schemi previdenziali che vanno ad aggiungersi agli schemi pubblici di primo pilastro, differenziandosi da questi specialmente per il metodo di gestione delle risorse *a capitalizzazione* – mentre gli schemi pubblici operano tipicamente a ripartizione o sono finanziati direttamente dal bilancio dello stato. Inoltre, nella maggior parte dei casi l'adesione alla previdenza complementare è *volontaria*, nel senso che non è prescritta dal legislatore come invece accade nel primo pilastro. Si distinguono, tuttavia, due forme molto diverse di «volontarietà»: la prima lascia effettivamente al lavoratore la scelta se aderire o meno agli schemi di previdenza complementare; la seconda prevede, invece, l'inclusione automatica nel fondo pensione di riferimento per tutti quei lavoratori soggetti al contratto collettivo (sia questo nazionale o aziendale) che istituisce, appunto, la forma pensionistica complementare. Sono pochi, infine, quei casi in cui l'adesione alla previdenza complementare è resa obbligatoria da norme nazionali vincolanti, come ad esempio in Svizzera con l'eccezione dei lavoratori a basso reddito.

Fatta tale precisazione analitica, possiamo mettere a fuoco le principali differenze tra i sistemi pensionistici multi-pilastro e il diverso ruolo giocato in essi dalla previdenza complementare, portando l'attenzione sia

sul quadro normativo sia sul dato empirico, in specie relativo alla diffusione della previdenza a capitalizzazione.

Il primo tipo, forse il più noto e spesso citato (a torto) come «modello» di sistema pensionistico multi-pilastro, è quello diffuso nei paesi anglosassoni, specialmente negli Stati Uniti. Qui il sistema pensionistico pubblico prevede uno schema di assicurazione obbligatoria per i lavoratori, a finanziamento contributivo, che eroga prestazioni di tipo retributivo «calmierato» poiché sono previste una prestazione minima e una prestazione massima, quest'ultima a livelli relativamente modesti. Il sistema è stato perciò definito «Bismarckian light» (Weaver, 2005) in letteratura, perché segue la logica del modello bismarckiano seppur in forma meno generosa. La presenza di tale primo pilastro bismarckiano «light», che eroga prestazioni modeste – con un tasso di sostituzione previsto attorno al 40%¹ per i lavoratori a reddito medio, 31% per coloro che guadagnano 1,5 volte il reddito medio – rende la previdenza complementare particolarmente rilevante per quei lavoratori a reddito medio-alto per i quali la pensione pubblica risulta del tutto insufficiente. Tuttavia, l'adesione agli schemi complementari a capitalizzazione – tipicamente obbligatoria per via contrattuale – è perlopiù prevista da accordi a livello aziendale, con il risultato che la copertura è lungi da essere universale: 40% nel secondo pilastro, 19,3% nel terzo (Oecd, 2017). Ne consegue che un modello siffatto, caratterizzato dalla combinazione tra un pilastro pubblico redistributivo, ma scarsamente generoso, e pilastri complementari estremamente lacunosi sul fronte della copertura, non soltanto non assicura pensioni adeguate a un'ampia quota della popolazione, ma lascia anche un'ampia quota di popolazione anziana in condizione di povertà: 20,9% oltre i 66 anni, 17,6% nella fascia 66-75 anni².

Tra i paesi che da più tempo si affidano a sistemi pensionistici multi-pilastro, un approccio radicalmente diverso è quello seguito da Olanda e Danimarca. In entrambi i casi la pensione pubblica ha la funzione di

¹ Il tasso di sostituzione esprime il rapporto (attuale o previsto) tra prima prestazione pensionistica e ultimo reddito da lavoro. I dati Oecd calcolano i tassi di sostituzione delle pensioni future assumendo che un lavoratore sia entrato sul mercato del lavoro nel 2016 e lavori ininterrottamente fino all'età pensionabile prevista nel paese: di conseguenza, i diversi valore del tasso di sostituzione nei paesi considerati dipendono, oltre che dalla generosità del sistema pensionistico, anche dalla durata della carriera e/o dall'età di pensionamento nei casi in cui quest'ultima entri nella formula di calcolo della pensione.

² Dati Oecd (2017). Soglia di povertà calcolata al 50% del reddito familiare mediano.

garantire un'efficace tutela contro la povertà: è pertanto universalistica – viene cioè erogata indipendentemente dalla partecipazione al mercato del lavoro, come diritto collegato alla residenza nel paese per un periodo prolungato (50 anni per una pensione piena in Olanda, ridotta proporzionalmente per periodi di residenza più brevi) – e a somma fissa, cioè uguale per tutti. Su questo robusto pavimento universalistico e redistributivo poggiano i pilastri complementari – due in Danimarca, tre in Olanda. Il più rilevante tra i pilastri complementari è *sempre* il secondo, che emerge dalla contrattazione collettiva: in entrambi i paesi ciò avviene tipicamente a livello di settore e l'elevata copertura dei contratti collettivi in Danimarca, ovvero un meccanismo peculiare che consente al ministero del lavoro (su richiesta dei sindacati) di estendere *erga omnes* l'obbligo assicurativo a tutti gli addetti di un determinato settore produttivo rendono possibili tassi di copertura elevati (tabella 1): 88% della popolazione 15-64 anni in Olanda, 63% della popolazione in età da lavoro in Danimarca (94% dei lavoratori impiegati full time) (Commissione europea, 2018). Per effetto di tale combinazione tra pilastro pubblico inclusivo e solidaristico-redistributivo ed estesa copertura della previdenza complementare, le garanzie offerte dal sistema pensionistico sono molto più efficaci rispetto al modello statunitense: nel 2014, la quota di popolazione over 66 a rischio di povertà era limitatissima – 3,2% e 3,7% rispettivamente in Danimarca e in Olanda – e i tassi di sostituzione lordi previsti sono molto elevati: 97% in Olanda, 86% in Danimarca – con il livello danese che sale al 123% per i redditi bassi (Oecd, 2017)³.

Un modello simile è rappresentato dal sistema multi-pilastro svizzero, benché molto meno robusto sul fronte della tutela pubblica⁴, che prevede uno schema universalistico e redistributivo di base per tutta la popolazione residente con una limitata variazione nell'importo delle prestazioni⁵, e più regolato dal legislatore nel comparto della previdenza complementare, che come detto sopra è obbligatoria per i lavoratori ad

³ Per un'analisi dei punti di forza, ma anche delle criticità dei sistemi danese e olandese, si vedano i contributi di Anderson e Ploug in Hinrichs e Jessoula (2012).

⁴ Ciò almeno fino alle riforme degli anni ottanta-novanta, che hanno reso il sistema più inclusivo specialmente in una prospettiva di (equità di) genere (Hausermann e Schwander, 2012).

⁵ Gli importi della pensione di base pubblica variano tra circa il 20% e il 40% del reddito mediano. Per gli individui a basso reddito pensionistico è inoltre prevista una prestazione aggiuntiva, assistenziale e *means-tested*, volta a garantire una migliore protezione contro la povertà (Hausermann e Schwander, 2012).

eccezione di quelli a basso reddito. Nonostante il carattere universalistico della pensione di base e l'obbligo assicurativo agli schemi complementari a capitalizzazione, gli esiti sono più vicini al caso statunitense in termini di contrasto alla povertà – 19,4% la quota di popolazione sotto la soglia del 50% del reddito mediano – così come sul piano del mantenimento del reddito – 42% il tasso di sostituzione previsto – anche se con una più robusta tutela per i redditi più bassi per i quali il livello della pensione sale al 56% rispetto all'ultima retribuzione.

Tabella 1 - Tassi di copertura delle forme previdenziali a capitalizzazione, in % della popolazione in età da lavoro

	I pilastro Terzo livello (obbligatorio)	II pilastro	III pilastro
Austria	n.a.	15	23,8
Belgio	n.a.	59,6	38
Bulgaria	50,7	0,2	12,9
Croazia	n.d.	1,1	9,3
Cipro	n.a.	39,1	n.a.
Danimarca	84,0	63,4	18
Estonia	81,4	n.a.	12,3
Finlandia	89,8	6,6	19
Francia	n.a.	24,5	5,6
Germania	n.a.	57,0	33,8
Grecia	n.a.	1,3	n.d.
Irlanda	n.a.	35,0	12
Italia	n.a.	9,2	11,5
Lettonia	~100	1,0	17,1
Lituania	43,0	n.a.	2,8
Lussemburgo	n.a.	5,1	n.d.
Malta	n.a.	n.d.	n.d.
Olanda	n.a.	88,0	28,3
Polonia	n.a.	1,6	66,6
Portogallo	n.a.	3,7	4,5
Regno Unito	n.a.	43,0 (totale)	
Repubblica Ceca	n.a.	n.a.	52,6
Slovacchia	36,1	n.a.	19,0
Slovenia	n.a.	36,5	1,4
Spagna	n.a.	3,3	15,7
Svezia	~100	~90	24,0
Ungheria	n.a.	n.d.	18,4

Nota: n.a. = non applicabile; n.d. = non disponibile.

Fonte: elaborazione dell'Autore su dati Commissione Europea e Oecd (2017).

Accanto a questi primi tre tipi, invero molto diversi tra loro, di sistemi multi-pilastro «maturi» vi sono le esperienze di quei paesi, specialmente europei, che hanno avviato la riconfigurazione del sistema pensionistico su più pilastri a partire dagli anni novanta/duemila (Germania, Austria, Francia, ecc.). Tali paesi sono perciò ancora nella fase di transizione dai tradizionali sistemi mono-pilastro di impronta bismarckiana a sistemi, appunto, multi-pilastro e, pur con differenze rilevanti, sono tutti caratterizzati da ampie lacune nella copertura dei pilastri a capitalizzazione.

Da ultimo, vi sono alcuni paesi europei che, a partire da sistemi pensionistici imperniati sul primo pilastro pubblico, nel corso degli anni Novanta hanno optato per sfruttare i possibili vantaggi della capitalizzazione – o, più prudentemente, i possibili vantaggi di coniugare sistemi a ripartizione e sistemi a capitalizzazione – senza incorrere in buchi di copertura. Lo hanno fatto rendendo obbligatoria l'adesione a schemi generalmente considerati di primo pilastro (terzo livello, nella tabella 1), benché a capitalizzazione: è il caso della Svezia, che con la riforma del 1998 ha implementato la cosiddetta *Premium Reserve* – finanziata con un contributo addizionale del 2,5% prelevato dallo stato ed allocato a fondi pensione a capitalizzazione (scelti dai lavoratori) – e di alcuni paesi dell'Europa centro-orientale – Bulgaria, Croazia, Estonia, Lettonia, Slovacchia, Polonia (fino al 2014, poi convertito in schema volontario) e Ungheria (fino al 2011, poi rinazionalizzato).

3. Il caso italiano: il sistema multi-pilastro nel piano di riforma degli anni novanta

Rispetto al quadro comparato qui presentato, negli anni novanta l'Italia ha imboccato un sentiero simile ai paesi del quarto gruppo – Germania, Austria, Francia, ecc. – e tuttavia l'ha intrapreso in un modo peculiare, che può essere catturato da tre diversi punti di osservazione relativi a: i) il contesto in cui è stato lanciato il piano di multi-pillarizzazione del sistema pensionistico; ii) le principali caratteristiche della previdenza complementare; iii) l'interazione con il pilastro pubblico.

Riflettere su questi tre punti è decisivo perché nei paesi di questo gruppo, a seconda della generosità e capacità redistributiva degli schemi pensionistici pubblici – colpiti a più riprese dalle riforme negli ultimi trent'anni – e dall'estensione dei pilastri complementari a capitalizzazione, le prospettive per le future generazioni di pensionati possono

essere più vicine ai casi svizzero e statunitense – questo pare essere ad esempio il caso della Germania, dove il tasso di sostituzione è previsto scendere al 38,2% e la copertura della previdenza complementare, benché elevata, non è comunque universale (tabella 1) – piuttosto che a quelli olandese e danese.

Circa (i) il contesto in cui è avvenuto il lancio della transizione al multi-pilastro, va ricordato che la previdenza integrativa è stata introdotta – come strumento compensativo rispetto alla minore generosità del sistema pensionistico pubblico per effetto delle Riforme Amato prima (1992-1993) e Dini poi (1995) – in un quadro caratterizzato dalla sostanziale indisponibilità di risorse per finanziare i nuovi schemi a capitalizzazione (Jessoula, 2009). Sistema a ripartizione esteso e maturo, elevato prelievo contributivo e crescente gap tra contributi e prestazioni nel primo pilastro, oltre alle difficili condizioni di finanza pubblica costituivano infatti fattori avversi al lancio della previdenza a capitalizzazione, rendendo particolarmente acuto – e difficilmente «aggirabile» – il problema del «doppio pagamento» (Jessoula, 2011a)⁶. Come noto, in queste condizioni l'«uovo di Colombo» per la previdenza integrativa italiana fu individuato nella possibilità di destinare il Trattamento di fine rapporto ai fondi a capitalizzazione – in combinazione con un regime fiscale moderatamente agevolante circa la deducibilità dei contributi.

La scelta del Tfr come primaria fonte di finanziamento dei nuovi fondi pensione non venne però senza conseguenze circa (ii) le caratteristiche fondamentali della previdenza complementare. Tra queste vanno ricordate in particolare: a) l'adesione sempre *volontaria* da parte dei lavoratori, con la possibilità di derogare al contratto collettivo mantenendo invece il Tfr – elemento rimasto anche con l'implementazione del meccanismo di «silenzio-assenso» nel 2007; b) la sovra-ordinazione gerarchica dei fondi di secondo pilastro rispetto a quelli di terzo (Messori, 2006) – che è andata poi perdendosi con l'evoluzione normativa, per effetto delle potenti pressioni da parte delle istituzioni rappresentanti il comparto finanziario (Abi, Ania, ecc.; si veda Jessoula, 2009, 2011b); c) il meccanismo rigido che prevede il trasferimento *integrale* del Tfr per i lavoratori che aderiscono ai fondi complementari.

⁶ Il problema del doppio pagamento si riferisce ai costi di transizione connessi all'avvio di schemi a capitalizzazione accanto a schemi a ripartizione: tali costi di transizione devono essere infatti sostenuti dalla generazione attiva sul mercato del lavoro, che deve cioè «pagare due volte» i contributi sociali, rispettivamente ai fondi a ripartizione e a quelli a capitalizzazione (Orzsag e Stiglitz, 1999).

Tale ultimo meccanismo, e passiamo così al nostro terzo punto, era stato ideato nel piano di riforma degli anni novanta con l'obiettivo di garantire un reddito pensionistico adeguato alle generazioni di pensionandi a partire da circa il 2030 in avanti, tramite la combinazione di una pensione pubblica (di importo ridotto rispetto al passato) e, appunto, una pensione integrativa finanziata con la destinazione del 100% del Tfr. Come detto, tale traiettoria di sviluppo in direzione multi-pilastro è condivisa con altri paesi europei di derivazione bismarckiana mono-pilastro: ciò che contraddistingue il caso italiano è però, da un lato, la peculiare combinazione di pilastri pensionistici che seguono lo stesso principio – contributivo – e la stessa logica – di «neutralità attuariale» (si veda Raitano in questo volume) –; dall'altro, l'anomala messa in competizione degli schemi di secondo pilastro (fondi negoziali e fondi aperti ad adesione collettiva) e quelli di terzo pilastro (fondi aperti e Polizze individuali pensionistiche). Mentre tale seconda caratteristica incide, oltre che sulla governance del settore, anche sui costi in cui incorrono gli iscritti – decisamente più elevati nel caso dei fondi aperti e, soprattutto, Pip⁷ – la combinazione tra previdenza pubblica con calcolo contributivo e previdenza complementare *volontaria* «a contribuzione definita» sancisce un sistema a modestissima redistribuzione verticale⁸ – affidata al modesto Assegno sociale, oggi solo parzialmente rafforzato dalla Pensione di cittadinanza per effetto degli stringenti requisiti di accesso a quest'ultima – con possibili ampi buchi di copertura nel comparto della previdenza integrativa. Infatti, nonostante la fondamentale funzione di integrazione delle pensioni pubbliche assegnata alla previdenza complementare (si veda sotto), si optò per l'adesione soltanto *volontaria* agli schemi di secondo/terzo pilastro.

Su tale sfondo, nei prossimi due paragrafi osserveremo, prima, l'evoluzione della previdenza complementare in Italia per poi sviluppare alcune considerazioni circa l'efficacia (e l'efficienza) del sistema multi-pilastro «all'italiana» a oltre un quarto di secolo dall'avvio della transizione.

⁷ Si vedano i reiterati richiami nelle «Relazioni annuali» della Covip alla necessità di contenere i costi per le forme di terzo pilastro.

⁸ Ciò almeno in forma esplicita, perché considerando la logica di funzionamento del sistema contributivo sullo sfondo dei differenziali nelle aspettative di vita tra individui con diverso status socio-economico si possono cogliere i profili regressivi di tale modello pensionistico (Jessoula e Raitano, 2015).

4. *Previdenza complementare, a che punto siamo?*

Valutare a che punto è arrivata l'evoluzione della previdenza complementare è cruciale data la centralità della stessa nel disegno delle riforme pensionistiche degli anni novanta: il piano prevedeva, infatti, che il tasso di sostituzione della previdenza pubblica – per un lavoratore che andasse in pensione a 65 anni con 40 anni di contributi – diminuisse considerevolmente, attorno ai 15 punti percentuali tra il 2000 e il 2040, e tuttavia tale decremento sarebbe stato compensato dallo sviluppo della previdenza complementare – posto il versamento di tutto il Tfr ai fondi integrativi e, nei calcoli del Ministero del welfare (2002), un contributo aggiuntivo di 2 punti percentuali della retribuzione da parte di lavoratore e datore di lavoro.

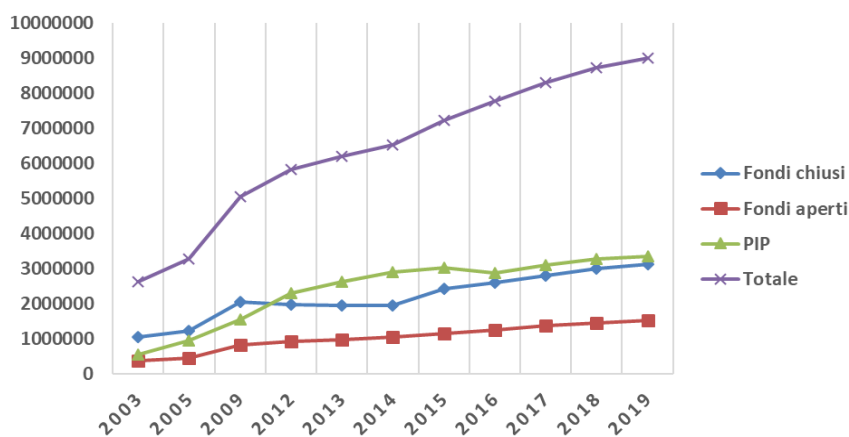
Ebbene, a 26 anni dalla Riforma Amato, non si può non riconoscere che il progetto di coprire, tramite schemi di previdenza complementare, e specialmente con i fondi negoziali, l'intera popolazione occupata – o almeno tutti i lavoratori dipendenti – è sostanzialmente fallito. Le adesioni, benché cresciute, specie nell'ultimo quindicennio, fino a 8,19 milioni (dato di settembre 2019; 9 milioni, come riportato in figura 1, se si contano le adesioni multiple⁹) – di cui però solo 5.9 milioni effettivamente versanti nel 2018 (cfr. Covip, 2018, 2019) – appaiono ancora modeste rispetto al bacino potenziale (30,2%, che scende al 22,7% se si considerano i soli versanti effettivi nel 2018), con un livello di copertura complessivo attorno al 35% dei lavoratori occupati. Il tasso di partecipazione (iscritti su forze di lavoro) aumenta inoltre con l'età: 32,4% nella classe 45-54 anni e 39,9% tra 55 e 64 anni, mentre si ferma al 20,4% tra i giovani sotto i 35 anni e al 27,9% nella fascia 35-44 anni. Ciò appare paradossale rispetto al fatto che sono le giovani generazioni soggette al metodo contributivo a rischiare una tutela pubblica inadeguata; meno paradossale è, tuttavia, se si considerano i contratti e i livelli retributivi di coloro che sono entrati nel mercato del lavoro dopo la metà degli anni novanta (su entrambi i punti si veda Raitano in questo volume).

Inoltre, il livello di copertura (iscritti su occupati) è più alto tra i lavoratori dipendenti privati (oltre 43%) rispetto agli autonomi (circa 20%) e al comparto pubblico, in cui si registrano soltanto 180.000 adesioni su 3,2 milioni di occupati. Infine, le adesioni sono più diffuse nelle

⁹ Come riportato in Covip (2019), la differenza tra il numero di adesioni e il numero degli iscritti è in gran parte riconducibile a «posizioni di iscritti che, pur aderendo a più forme pensionistiche, versano soltanto su una di esse».

grandi imprese – con tassi di adesione superiori all’80% – rispetto alle piccole aziende – tassi inferiori al 10% – e lo stesso ampio divario si registra tra i tassi di adesione in comparti industriali «forti» (energia oltre il 90%, chimico 83%) e i settori commercio-turismo-servizi (con tassi inferiori al 10%, in primis il fondo Fonte con 219.000 iscritti su un bacino di 2,5 milioni). L’elevata variazione tra i tassi di adesione dei diversi fondi negoziali ribadisce la difficile relazione tra struttura economico-produttiva italiana (Pavolini e al., 2013; Jessoula, 2017) – caratterizzata dalla prevalenza di piccole e micro-imprese – e la previdenza complementare volontaria, con il tasso di adesione che cresce linearmente con l’aumento delle dimensioni d’impresa e le difficoltà, per i fondi chiusi, di espandere significativamente la copertura al di là delle aziende medio-grandi. Infine, la previdenza complementare è sostanzialmente appannaggio, tra i lavoratori dipendenti, di coloro che sono assunti con contratto a tempo indeterminato.

Figura 1 - Adesioni alle forme di previdenza complementare, 2003-2019*



Nota: * Il totale include anche circa 600.000 adesioni a fondi preesistenti la Riforma Amato.

Fonte: Covip, vari anni.

Rispetto invece alle forme pensionistiche, l’andamento degli iscritti evidenzia chiaramente la sfida portata dalle Polizze individuali pensionistiche (Pip) che, in corrispondenza delle difficoltà dei fondi chiusi durante la Grande recessione, hanno superato proprio i fondi negoziali in termini di adesioni, diventando così la prima componente del sistema

di previdenza complementare (figura 1). A partire dal 2014 si registra, tuttavia, un recupero delle forme negoziali, in buona parte dovuto alla reazione delle parti istitutive – sindacati e associazioni datoriali – che, a partire dal comparto edile con il fondo Prevedi, hanno inaugurato una nuova stagione di rilancio della previdenza complementare con la previsione – in alcuni settori – di iscrizione automatica dei lavoratori soggetti al contratto collettivo tramite il solo contributo datoriale. Attualmente sono dieci i fondi negoziali che prevedono l'iscrizione automatica tramite il contributo del datore di lavoro – Prevedi, Previambiente, Eurofer, Priamo, Perseo-Sirio, Solidarietà veneto, Previdenza cooperativa, Fondapi, Byblos e Astri – contributo che ha generato un robusto incremento delle adesioni fino a raggiungere il 1,45 milioni iscritti tramite il contributo datoriale. Va tuttavia ricordato che tale contributo è molto modesto, pari a 86 euro annui in media.

5. Le sfide: adeguatezza ed equità nel sistema multi-pilastro «all'italiana»

Quali considerazioni possiamo trarre circa il ruolo della previdenza complementare in Italia, e più in generale sul funzionamento del sistema multi-pilastro in Italia, sulla scorta di quanto mostrato nel paragrafo precedente e del contributo di Raitano in questo volume? Che implicazioni ha tale modello rispetto alla capacità di assicurare una tutela della vecchiaia che non sia soltanto «adeguata» per i lavoratori con carriera piena, prolungata e retribuzione attorno alla mediana, ma anche «equa» nei confronti di individui che presentano profili di carriera meno favorevoli? Come appare in questa prospettiva il sistema pensionistico italiano, se osservato in chiave comparata europea?

Approssimandosi al trentennale del lancio della previdenza complementare (2023), si può ragionevolmente affermare che – in assenza di interventi sostanziali da parte del legislatore e/o delle parti sociali – la previdenza integrativa non sarà in grado di svolgere la funzione di integrazione, appunto, delle pensioni pubbliche per la quale era stata introdotta in primis con riferimento a quei lavoratori entrati nel mercato del lavoro negli anni novanta.

Per diverse ragioni, infatti, le coorti che hanno iniziato a lavorare successivamente alle Riforme Amato (1992-1993) e Dini (1995), e che inizieranno ad andare in pensione tra poco più di un decennio, difficilmente potranno contare su una robusta pensione complementare che

sia efficace nel mantenimento del reddito nella fase di quiescenza. In primo luogo, perché per una decina d'anni le iscrizioni sono rimaste assolutamente residuali, attestandosi di poco sopra il milione ancora nel 2002. In secondo luogo perché, come mostrato sopra, la copertura dei pilastri a capitalizzazione mostra ancora vastissime lacune: di fatto 15 milioni su 23 milioni di occupati rimangono fuori dal sistema di previdenza complementare. Terzo, una situazione paradossale emerge se si considera che, da un lato, le adesioni ai fondi complementari tendono a concentrarsi non solo nei settori produttivi più forti, ma anche tra i lavoratori meno svantaggiati – lavoratori dipendenti assunti con contratto tempo indeterminato; dall'altro, che l'innalzamento dell'età pensionabile per effetto delle Riforme Sacconi e Monti-Fornero si riverbera sul livello delle pensioni pubbliche producendo tassi di sostituzione elevati in caso di quiescenza all'età legale di pensionamento – attorno al 70% lordo, corrispondente a circa l'80% netto, con pensionamento a 69 anni nel 2040. Ciò comporta che per i lavoratori «forti» – perlopiù impiegati nelle grandi imprese (specie al Centro-Nord), nei settori economici centrali, per i quali sono ancora ipotizzabili carriere lavorative lunghe, poco frammentate e con salari adeguati – e per i quali vi è un'elevata probabilità di essere iscritti alla previdenza complementare, la combinazione di pensione pubblica e pensione integrativa genererebbe tassi di sostituzione da «Età dell'oro»: 90-100% secondo le stime della Ragioneria generale dello Stato (cfr. Mef, 2016) – peraltro con un contributo previdenziale complessivo pari al 43% della retribuzione. Al contrario, per quella quota rilevante – come mostrato da Raitano in questo volume – di individui che presentano, per lunga parte della vita lavorativa, carriere frammentate e/o poco remunerate vi è un rischio elevato di ricevere una pensione pubblica d'importo insufficiente, che necessiterebbe sì di un'integrazione da fonte complementare: tuttavia, i lavoratori con carriere intermittenti e/o svantaggiate tendono a non aderire alla previdenza integrativa (Jessoula e Raitano, 2015). Essi potranno perciò contare sulla sola pensione pubblica, verosimilmente inadeguata, e nei casi più fortunati su modeste prestazioni complementari ove riuscissero ad agganciare – dopo una fase più o meno lunga di condizioni svantaggiate – posizioni lavorative più stabili e remunerative. Alla perdita di efficienza dovuta all'elevata aliquota contributiva per i lavoratori del primo gruppo si accompagnano, dunque, una bassa efficacia nel livello tutela ed effetti complessivi insoddisfacenti sul piano dell'equità (Jessoula, 2016), con un effettivo rischio di «polarizzazione» della tutela previdenziale dal 2030 circa in avanti.

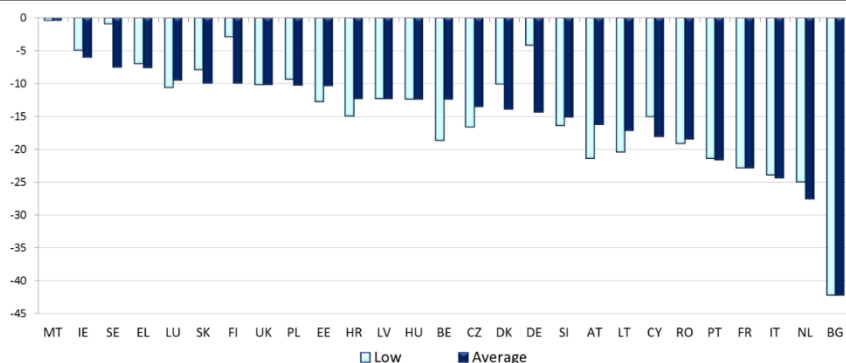
Tale combinazione, invero poco virtuosa, tra previdenza pubblica e complementare è l'esito del peculiare modello multi-pilastro italiano fondato i) sulla replicazione dello stesso principio di tipo contributivo/«a contribuzione definita» nei tre pilastri pensionistici e ii) sulla volontarietà dell'adesione alle forme complementari. Se osservato in prospettiva comparata, tale modello rappresenta un caso raro – se non di fatto un *unicum* – nel panorama continentale, per via della limitatissima redistribuzione e le ampie lacune di copertura nei pilastri a capitalizzazione. Vi si approssimano il modello polacco, che però prevede un primo pilastro ancor meno generoso e l'adesione obbligatoria (fino al 2014) alla previdenza a capitalizzazione, e il modello tedesco, con un metodo retributivo fortemente attuariale nel pilastro pubblico e una copertura molto più elevata del secondo (57%) e del terzo pilastro pensionistico (33%). Due modelli che presentano, infatti, criticità simili a quelle italiane rispetto ad adeguatezza ed equità (Hinrichs e Jessoula, 2012).

Al contrario, il caso svedese, spesso impropriamente accostato a quello italiano in quanto anch'esso imperniato sul metodo contributivo nel primo pilastro, mostra un profilo radicalmente differente, così come diversi ne sono gli esiti. Infatti, la Svezia presenta un sistema pensionistico molto più articolato ed efficace, con una maggiore capacità solidaristico-redistributiva nel primo pilastro – nel quale il metodo contributivo si accompagna a un robusto «pavimento universalistico» – cui si aggiungono l'adesione obbligatoria alla *Premium Reserve* (terzo livello del primo pilastro a capitalizzazione), nonché un secondo pilastro ad adesione automatica per via contrattuale che consente una copertura pari al 70% (tabella 1), oltre a una copertura del 24% nel terzo pilastro. Un «pacchetto previdenziale» completamente diverso da quello italiano, quindi, che consente ai lavoratori svedesi una robusta tutela del reddito, specialmente a quelli meno fortunati come si evince dalla figura 2, che riporta la diminuzione del tasso di sostituzione in caso di carriera «breve» pari a 30 anni. Si nota, infatti, che la caduta del livello della pensione è molto limitato per i lavoratori svedesi a medio reddito e sostanzialmente irrilevante per quelli a basso reddito; al contrario, il caso italiano appare tra i più penalizzanti in Europa, sia per i lavoratori a reddito medio che a basso reddito, con una «penalizzazione» che sfiora i 25 punti percentuali. In altre parole, il tasso di sostituzione del 70% garantito dalle pensioni pubbliche in Italia si ridurrebbe a circa il 45% per un lavoratore con 30 anni di carriera – un caso non infrequente considerando i dati presentati da Raitano in questo volume.

RPS

Matteo Jessoula

Figura 2 - Riduzione del tasso di sostituzione (punti percentuali) delle pensioni pubbliche in caso di carriera «breve» – 30 anni rispetto a carriera continuativa da 25 anni all'età pensionabile – nel 2056. Lavoratori a reddito basso (low) e medio (average)



Fonte: Commissione europea (2015, p. 222).

6. Quali politiche per un buon ridisegno dell'architettura pensionistica?

Quali indicazioni di policy si possono immaginare alla luce delle considerazioni appena esposte circa il profilo distributivo del sistema pensionistico multi-pilastro e il tipo di «incastrò» tra previdenza pubblica e complementare in Italia?

Senza voler entrare nel dettaglio di possibili proposte di riforma, pare comunque opportuno tracciare alcune coordinate, o se si vuole il perimetro, entro cui le stesse dovrebbero auspicabilmente collocarsi. Se infatti consideriamo in buona parte come fissati i vincoli di finanza pubblica per i decenni futuri – anche in ragione dell'elevata spesa pensionistica e del sotto-finanziamento di importanti comparti del welfare state italiano (in primis politiche di cura per bambini e anziani e misure di conciliazione vita-lavoro) – gli interventi dovranno mirare a delineare soluzioni che affrontino il *trilemma* delle pensioni: l'efficace combinazione *adeguatezza* ed *equità* – tanto con riferimento al livello delle prestazioni quanto ai requisiti per il pensionamento – mantenendo la *sostenibilità* economico-finanziaria faticosamente raggiunta.

Entro tale cornice, la priorità dell'intervento non concerne la previdenza complementare, bensì quella pubblica. Su questo versante, preso atto dei profili regressivi della combinazione tra metodo contributivo ed elevati requisiti di pensionamento, è necessario muovere verso la

costruzione di un primo pilastro più robustamente solidaristico e redistributivo, che garantisca una tutela adeguata anche agli individui meno fortunati sul mercato del lavoro. Varie possono essere le misure in questo senso, che spaziano dalla transizione a una robusta pensione di base a copertura universalistica – pur lontana dalla tradizione italiana e di non facile realizzazione – alla reintroduzione di strumenti di integrazione al minimo – anche nella forma di pensione di garanzia proposta da Raitano (2017) – alla definizione di tassi di sostituzione inversamente proporzionali ai livelli di reddito.

In coerenza con quanto argomentato in questo contributo rispetto alla necessità di costruire incastri efficaci, o virtuosi, tra i diversi pilastri pensionistici, pare inoltre opportuno che il ragionamento su come intervenire nel comparto della previdenza complementare si sviluppi dopo, o perlomeno in parallelo, alla definizione delle misure riguardanti la previdenza pubblica. In linea generale, comunque, si ribadisce l'importanza di allineare obiettivi e caratteristiche della previdenza complementare nel più ampio sistema multi-pilastro: in questo senso, ove le parti sociali e gli attori politici ritenessero la previdenza integrativa necessaria a garantire un adeguato livello di reddito nella fase di quiescenza, dovrebbero necessariamente prevedere meccanismi di iscrizione automatica per via contrattuale al fine colmare le ampie lacune di copertura. Ciò dovrebbe andare al di là del mero contributo datoriale – in effetti oggi soltanto simbolico nel caso dei fondi summenzionati – anche se potrebbe non coinvolgere l'intero Tfr, proseguendo così nel solco opportunamente tracciato con la legge sulla concorrenza n. 124/2017 che – modificando il d.lgs. 252/05 – ha sancito la possibilità per le fonti istitutive dei fondi negoziali di prevedere la quota minima da destinare al fondo negoziale in caso di adesione, rimuovendo in questo modo un elemento di rigidità – oltre che di inefficienza, come mostrato nella sezione 4 – del sistema.

Riferimenti bibliografici

- Anderson K., 2012, *The Netherlands: Reconciling Labour Market Flexicurity with Security in Old Age*, in Hinrichs K. e Jessoula M. (a cura di), *Labor market flexibility and pension reforms. Flexible Today, Secure Tomorrow?*, Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- Commissione europea, 2015, *Pension adequacy report*, Bruxelles.
- Commissione europea, 2018, *Pension adequacy report*, Bruxelles.
- Covip (vari anni), *Relazioni annuali*, www.covip.it.

- Hausermann S. e Schwander H., 2012, *Switzerland: Building a Multi-Pillar Pension System for a Flexible Labour Market*, in Hinrichs K. e Jessoula M. (a cura di), *Labor Market flexibility and Pension Reforms. Flexible Today, Secure Tomorrow?*, Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- Hinrichs K. e Jessoula M., 2012, *Labor Market flexibility and Pension Reforms. Flexible Today, Secure Tomorrow?*, Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- Jessoula M., 2009, *La politica pensionistica*, il Mulino, Bologna.
- Jessoula M., 2011a, *Italy: from Bismarckian Pensions to Multi-pillarization under Adverse Conditions*, in Ebbinghaus B. (a cura di), *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Jessoula M., 2011b, *Istituzioni, gruppi, interessi. La «nuova politica pensionistica» in Italia*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», Numero speciale, n. 2, pp. 211-241.
- Jessoula M., 2016, *Le pensioni al nodo dell'equità: dalla Riforma Poletti-Renzi alla «Fase 2»*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3-4, pp. 337-350.
- Jessoula M., 2017, *Welfare occupazionale: le sfide oltre le promesse*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 365-381.
- Jessoula M. e Raitano M. (a cura di), 2015, *La Riforma Dini vent'anni dopo: promesse, miti, prospettive di policy*, Special Issue di «Politiche Sociali», n. 3, pp. 365-381.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario 2016*, Roma.
- Messori M. (a cura di), 2006, *La previdenza complementare in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Ministero del Welfare, 2002, *Rapporto sulle strategie nazionali per i futuri sistemi pensionistici*, Roma.
- Oecd, 2017, *Pensions at a Glance 2017*, Oecd, Parigi.
- Pavolini E, Ascoli U. e Mirabile M.L., 2013, *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Orszag P.R. e Stiglitz J.E., 1999, *Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems*, paper presentato alla Conferenza della Banca mondiale, *New Ideas about Old Age Security*, 14-15 settembre.
- Ploug N., 2012, *The Danish Flexicurity Model and Old Age Protection*, in Hinrichs K. e Jessoula M. (a cura di), *Labor Market Flexibility and Pension Reforms. Flexible Today, Secure Tomorrow?*, Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- Raitano M., 2017, *Poveri da giovani, poveri da anziani? Prospettive previdenziali e vantaggi della pensione di garanzia*, Social cohesion paper, n. 1, Reggio Emilia, Osservatorio internazionale per la coesione e l'inclusione sociale, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.socialcohesiondays.com/osservatorio/poveri-da-giovani-poveri-da-anziani-prospettive-previdenziali-e-vantaggi-della-pensione-di-garanzia/>.

Weaver K., 2005, *Public Pension Reform in the United States*, in Bonoli G. e Shinkawa T. (a cura di), *Ageing and Pension Reform around the World*, Cheltenham, Edward Elgar.

RPS

Matteo Jessoula

