

\\ 376 \\

**La spesa per previdenza ed assistenza:
riforme in corso e nuovi scenari**

di

Carlo Mazzaferro*
Stefano Toso**

Settembre 2001

CAPP *Centro di
Analisi delle
Politiche
Pubbliche*

Università degli Studi di Bologna
Dipartimento Scienze Economiche
Strada Maggiore, 45
40125 Bologna

* e-mail: mazzafer@spbo.unibo.it

** e-mail: toso@spbo.unibo.it

1. *La spesa per previdenza ed assistenza nel 2000*

Nel corso del 2000 la spesa complessiva per la protezione sociale delle Amministrazioni Pubbliche (al netto delle indennità di fine rapporto) ha toccato i 490.734 mld., con un incremento del 3,9% rispetto all'anno precedente. In rapporto al Pil, la spesa si è ridotta di mezzo punto percentuale, passando dal 22,2% al 21,7%.

La componente pensionistica in senso stretto è diminuita di tre decimi di punto, attestandosi al 12,4% del Pil. Anche nella sua accezione più ampia l'incidenza della spesa per pensioni è leggermente scesa rispetto ai valori dell'anno precedente [Istat 2001]. Tale risultato è la somma di due tendenze: la riduzione del rapporto tra pensione media e Pil pro capite e la sostanziale costanza del tasso di pensionamento. Ancora differente, come negli anni precedenti, è la dinamica della spesa nel settore pubblico ed in quello privato: per il primo i tassi di crescita sono sempre più elevati, in particolare per ciò che riguarda il numero dei trattamenti erogati.

Tabella 1

La spesa per assistenza nel 2000 ha assorbito 70.606 mld., registrando, rispetto all'anno precedente, una lieve riduzione percentuale, sia in termini di Pil (dal 3,3 al 3,1%) sia rispetto alla spesa complessiva per la protezione sociale (dal 14,8 al 14,4%). Contrazioni, nell'ordine di 800 mld. circa, si sono avute nella spesa per l'integrazione al minimo delle pensioni, mentre le principali variazioni di segno positivo hanno riguardato i trattamenti di invalidità civile e le prestazioni erogate a livello locale (classificate in tabella come «assistenza sociale»).

2. *Gli interventi adottati*

Nel corso del 2000 e dei primi mesi del 2001 i principali interventi normativi in materia pensionistica sono stati, nel comparto pubblico, l'aumento degli importi dei trattamenti integrati al minimo e di quelli con caratteristiche assistenziali e la revisione della disciplina del cumulo tra reddito da lavoro e pensione; nel comparto privato, la definizione di un quadro completo della normativa fiscale del risparmio previdenziale.

Con la legge finanziaria per il 2001 (l. n. 388/2000) sono cresciuti gli importi delle pensioni integrate al minimo, delle pensioni e degli assegni sociali e delle pensioni di invalidità civile. Per le pensioni integrate al minimo il Parlamento ha approvato un aumento della maggiorazione sociale graduato in relazione all'età. L'aumento è di 20 mila lire mensili per i pensionati di età tra i 60 e i 64 anni; di 80 mila lire mensili per i pen-

sionati di età compresa tra i 65 e 74 anni e di 100 mila lire mensili per i pensionati di età superiore a 75 anni¹.

Ai titolari dell'assegno sociale è stato riconosciuto un aumento che varia con l'età: 25 mila lire al mese se il pensionato ha un'età compresa tra 65 e 75 anni e 40 mila lire al mese se il pensionato ha più di 75 anni. I titolari della pensione sociale hanno ottenuto un aumento fino a 125 mila lire al mese. Le pensioni di invalidità civile sono state incrementate di 20 mila lire al mese, così come le pensioni di importo inferiore al minimo, aumentate di 30 mila lire mensili.

La legge finanziaria prevede anche novità in tema di cumulo tra reddito da lavoro e da pensione: la cumulabilità è completa per i lavoratori che hanno maturato 40 anni di anzianità contributiva ed è del 70% per i lavoratori che hanno maturato il diritto alla pensione di anzianità con meno di 40 anni di contribuzione. Di rilievo infine è il decreto interministeriale del 23.3.2001 di attuazione delle disposizioni contenute nella legge finanziaria: i lavoratori del settore privato che hanno maturato i requisiti di età e di contribuzione per il diritto alla pensione di anzianità possono posticipare l'accesso al pensionamento e stipulare con il datore di lavoro un contratto a tempo determinato di durata biennale, rinnovabile. I lavoratori in questo caso rinunciano all'accredito contributivo relativo all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti. Il diritto alla pensione decorre dal mese successivo alla scadenza del contratto; l'importo è calcolato sulla base dei criteri vigenti alla stessa data, maggiorati degli aumenti perequativi nel frattempo maturati.

Nell'ambito della previdenza complementare l'anno passato ed i primi mesi del 2001 hanno registrato la definitiva approvazione della riforma fiscale. I decreti legislativi del 18/2/2000 e del 15/3/2001 e la circolare n. 29 del 20/5/2001 hanno disegnato un quadro completo della disciplina tributaria per la previdenza complementare che, nonostante gli annunciati propositi di semplificazione, rimane alquanto complessa. Rientrano nella definizione di risparmio previdenziale i contributi per il trattamento di fine rapporto dei lavoratori dipendenti (tfr), i contributi versati a fondi pensione chiusi e aperti e i versamenti a titolo di assicurazione sulla vita che presentano caratteristiche di tipo previdenziale. È opportuno ricordare che il risparmio previdenziale genera una prestazione, che viene erogata dopo il raggiungimento dell'età di pensionamento, a fronte di una contribuzione, che in Italia deve essere pari ad almeno 15 annualità.

Se si tiene conto della natura intertemporale di un piano pensionistico le caratteristiche principali del regime fiscale per le nuove forme di previdenza integrativa possono essere descritte come segue:

- i) durante la fase di accumulazione del capitale i soli rendimenti finanziari² sono tassati con imposizione sostitutiva dell'11%;
- ii) i contributi complessivamente versati a forme pensionistiche complementari godono di esenzione nella fase di accumulazione fino ad un limite del 12% del reddito

¹ La maggiorazione è riconosciuta se il beneficiario non possiede redditi d'importo superiore alla somma dell'ammontare annuo del trattamento minimo e dell'importo annuo della stessa maggiorazione e se il reddito del coniuge non supera quello dell'assegno sociale.

² Per il tfr questi sono determinati per legge e sono pari all'1,5% più il 75% del tasso di inflazione.

complessivo e comunque per un importo non superiore a 10 milioni e diventano base imponibile dell'Irpef nella fase del pensionamento³;

iii) i rendimenti finanziari maturati sul capitale residuo durante la fase del pensionamento sono tassati al 12,5%;

iv) l'eventuale quota riscossa sotto forma di capitale al momento del pensionamento è sottoposta a tassazione sostitutiva. L'aliquota che grava sulla quota del capitale che deriva dalla somma dei contributi, e quindi al netto dei rendimenti finanziari già tassati in fase di accumulazione, è pari all'aliquota media Irpef del soggetto passivo registrata durante gli ultimi cinque anni, a condizione che la quota del capitale resti inferiore ad un terzo del totale. Sulle quote di capitale eccedenti il 33% e sui riscatti per cessazione della partecipazione la base imponibile è calcolata al lordo degli importi già tassati.

Al fine di rispettare i criteri dei punti i)-iv) la prestazione pensionistica complementare verrà suddivisa a fini fiscali in tre componenti. Per comprendere il criterio di suddivisione della prestazione occorre considerare che il capitale accumulato al momento del pensionamento può essere scomposto in una parte pari alla somma algebrica dei contributi ed in una parte che deriva dai rendimenti finanziari realizzati nella fase di accumulazione. Inoltre nel caso in cui l'assicurato opti per la rendita sul capitale residuo vengono realizzati dei rendimenti finanziari anche durante la fase del pensionamento. Alla luce di queste considerazioni una prima componente della pensione, finanziariamente assimilabile alla quota che ricostruisce i contributi versati durante la fase dell'accumulazione, viene tassata come reddito imponibile Irpef e quindi sottoposta ad imposizione progressiva. Una seconda componente, finanziariamente assimilabile alla quota che ricostruisce i rendimenti realizzati sul capitale durante la fase di accumulazione, risulta esente da tassazione, essendo già stata tassata con aliquota dell'11% durante la fase di accumulazione. Una terza componente, finanziariamente assimilabile alla quota della pensione che ricostruisce i rendimenti realizzati sul capitale residuo durante la fase del pensionamento, è infine tassata con aliquota ordinaria del 12,5%⁴.

L'ultima parte del 2000 e il primo semestre dell'anno in corso hanno registrato novità significative anche sul versante della spesa pubblica per assistenza. Oltre ai provvedimenti relativi alle pensioni assistenziali, ricordati in apertura di paragrafo, la manovra finanziaria per il 2001 ha disposto l'aumento dell'importo mensile dell'assegno di maternità, la revisione dei limiti di reddito a cui è subordinata l'erogazione dell'assegno alle famiglie con almeno tre minori e la proroga della sperimentazione del Reddito minimo d'inserimento (Rmi). Risale invece al primo semestre 2001 il sostanziale completamento del quadro normativo dell'Indicatore della situazione economica (Ise), il nuovo metro di valutazione della condizione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, introdotto nel 1998 con il d.l. n. 109, in seguito modificato dal d.l. n. 130/2000.

Con la manovra finanziaria per il 2001 l'importo dell'assegno di maternità per le madri che non godono di alcuna garanzia assicurativa passa da 300 mila lire a 500 mila lire mensili (per cinque mensilità). Il provvedimento fa seguito ad analogo provvedimento per il 2000 che aveva esteso la platea delle aventi diritto (non solo le donne re-

³ L'eventuale quota di contributi eccedente non dedotta è detassata nella fase di erogazione delle pensioni.

⁴ Il testo di legge descrive, con un esempio numerico, la modalità di suddivisione della pensione in quote. Da un punto di vista finanziario il criterio scelto dal legislatore non è corretto. L'ordine di grandezza dell'errore tuttavia non è eccessivo.

sidenti cittadine italiane ma anche quelle comunitarie o in possesso di carta di soggiorno e prive di tutela economica della maternità) e i casi in cui l'assegno poteva essere concesso (oltre alla nascita di un figlio, anche l'adozione di minore o l'affidamento preadottivo). La Finanziaria per il 2001 estende inoltre la tutela della maternità e gli assegni al nucleo familiare agli iscritti alla gestione separata dell'Inps (lavoratori atipici) nelle forme e con le modalità già in vigore per i lavoratori dipendenti.

La nuova legge finanziaria ha anche rivisto le soglie di reddito, determinate in base all'Ise, che permettono alle famiglie povere e numerose di accedere all'assegno integrativo riservato ai nuclei con almeno tre minori. Con riferimento a una famiglia di 5 componenti, ad esempio, il limite al di sotto del quale si gode dell'assegno in misura piena (200 mila mensili per 13 mensilità) passa da 30,8 mln. a 33,4 mln., mentre per valori dell'Ise superiori ad esso, ma inferiori a 36 mln., l'assegno è erogato in misura pari alla differenza tra la soglia medesima e l'Ise del beneficiario. Poiché la normativa precedentemente in vigore prevedeva, al di sopra di 30,8 mln., l'erogazione dell'assegno solo in misura pari alla *metà* della predetta differenza, il nuovo provvedimento premia, almeno in termini relativi, i nuclei con un Ise superiore a 30,8 mln., per i quali l'importo dell'assegno aumenta, mentre penalizza quelli con un Ise inferiore a 30,8 mln., il cui assegno rimane invariato.

La Finanziaria per il 2001 dispone anche il proseguimento della sperimentazione del Reddito minimo d'inserimento (Rmi), una misura di garanzia del reddito di ultima istanza, integrata da servizi e attività miranti ad accompagnare l'inserimento lavorativo e sociale dei beneficiari. L'esperimento, disciplinato dal d.l. n. 237/1998 e attuato in 39 comuni, avrebbe dovuto concludersi il 31 dicembre 2000. Il legislatore ha evidentemente ritenuto prematura l'eventuale messa a regime, a livello nazionale, del Rmi ed ha disposto una proroga di ulteriori due anni della sperimentazione, fino al 31 dicembre 2002. Nei limiti di 350 mld. per l'anno 2001 e 430 mld. per quello successivo, la legge ha tuttavia ampliato il numero dei comuni oggetto della sperimentazione, includendo quelli compresi nei territori per i quali, entro il 30 giugno 2000, siano stati approvati patti territoriali, che i medesimi comuni hanno sottoscritto o a cui hanno aderito, e che comprendono al loro interno comuni inseriti nella prima sperimentazione. L'ampliamento riguarderà poco più di 250 comuni di otto regioni, prevalentemente al Sud.

Con il Dpcm n. 242/2001 e il Dpcm del 18 Maggio 2001 è sostanzialmente completato il lungo iter normativo dell'Ise⁵. Il primo dei due decreti detta i criteri per l'individuazione del nucleo familiare in tutte quelle situazioni particolari (soggetti che ai fini Irpef risultano a carico di più persone, coniugi non legalmente separati che non hanno la medesima residenza, minori non conviventi con i genitori o in affidamento presso terzi, ecc.) non disciplinate dalla norma quadro. Il Dpcm n. 242/2001 sana definitivamente l'incongruenza presente nel decreto istitutivo dell'Ise che, nel delimitare l'ambito familiare di riferimento del richiedente una prestazione sociale, lasciava aperta la possibilità di appartenenze multiple: la valutazione della situazione economica del ri-

⁵ Nel rimandare ai due precedenti Rapporti, ci limitiamo qui a ricordare che l'Ise si ottiene dalla combinazione di reddito e patrimonio, entrambi valutati a livello familiare, al netto di alcune franchigie e dopo aver applicato un'opportuna scala di equivalenza per consentire confronti omogenei tra nuclei familiari di diversa numerosità e caratteristiche. Per un'accurata ricostruzione del percorso normativo dell'Ise, cfr. Bosi 2000.

chiedente era infatti determinata con riferimento al nucleo familiare composto dal richiedente medesimo, dai soggetti con i quali conviveva e da quelli considerati a suo carico ai fini Irpef, senza un esame preventivo dell'eventuale conflitto tra il criterio anagrafico e quello fiscale. Il problema era stato di fatto risolto dal d.lgs. n. 130/2000, che indica nel criterio anagrafico quello prevalente dei due, e tuttavia rimanevano da stabilire le norme per l'individuazione del nucleo familiare in casi particolari.

Il secondo dei Dpcm citati, del 18 Maggio 2001, prevede la revisione della modulistica riguardante la dichiarazione sostitutiva unica e l'attestazione, nonché le relative istruzioni per la compilazione, originariamente regolata dal decreto ministeriale del 29/7/1999. Con la predisposizione dei modelli-tipo si può ritenere che la sperimentazione dell'Ise diverrà finalmente operativa.

Il quadro dei provvedimenti adottati nel corso dell'ultimo anno in materia di assistenza non può dirsi completo, a meno di citare un evento che, anche considerate le decine di progetti succedutisi e poi decaduti per fine anticipata delle passate legislature, può imprimere una svolta significativa alle politiche assistenziali in Italia. Il 18 ottobre 2000, al termine di un lungo e tormentato percorso parlamentare, è stata approvata la «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali», meglio nota come legge quadro dell'assistenza. La nuova legge (l. n. 328/2000) ridisegna il sistema di interventi e servizi sociali, sancendo il definitivo superamento della precedente regolamentazione Crispi, vecchia di 110 anni. La riforma intende intervenire su alcune delle anomalie della spesa per assistenza del nostro paese (servizi sociali lacunosi, forti disparità territoriali, assenza di una garanzia di reddito di ultima istanza a livello nazionale, ritardi nell'introduzione di leggi regionali di riordino dei servizi socio-assistenziali) e risulta molto articolata⁶. Le principali direttrici di cambiamento indicate dalla l.n. 328/2000 sono le seguenti: i) la destinazione di maggiori risorse all'assistenza, nella prospettiva di un riequilibrio con quelle assorbite da un altro pilastro del *welfare state*, quello previdenziale, ii) la promozione di politiche universalistiche, in previsione del progressivo superamento degli eccessivi connotati di categorialità, tipici dei sistemi di protezione sociale dell'Europa meridionale, iii) il potenziamento dell'offerta di prestazioni in natura (a favore soprattutto di minori, anziani, soggetti in condizioni di povertà o con incapacità di provvedere alle proprie esigenze per inabilità fisica o psichica), in alternativa alle prestazioni in moneta, tradizionalmente prevalenti ed erogate a livello nazionale, iv) la definizione di una cornice istituzionale e finanziaria per l'intero settore, ispirata a criteri di forte decentramento nella gestione dei servizi (la legge prefigura un sistema di programmazione a cascata, articolato in un Piano nazionale triennale, integrato da piani regionali e piani di zona).

3. *L'analisi dei provvedimenti in materia pensionistica*

Al termine di un anno in cui la dinamica della spesa pensionistica rispetto al Pil non ha mostrato preoccupanti segnali di crescita, gli interventi principali in questo comparto hanno avuto finalità perequative, interessando prestazioni dove la finalità assisten-

⁶ Per una dettagliata analisi dei punti della riforma, cfr. il numero speciale di «Prospettive sociali e sanitarie», n. 20/22 – 2000.

ziale risulta evidente. L'aumento della maggiorazione sociale viene graduato in base all'età e concesso solo a condizione che siano rispettati anche requisiti sul reddito complessivo del soggetto interessato e del coniuge.

Di una certa importanza sono poi le norme che mirano ad incentivare la permanenza nel mercato del lavoro dei lavoratori dipendenti che hanno raggiunto i requisiti contributivi per il pensionamento di anzianità. Anche in questo caso si nota un cambiamento di registro nell'impostazione delle politiche previdenziali: il tentativo è di passare da regole che impediscono l'uscita anticipata dal mercato del lavoro (i blocchi, le cosiddette finestre, l'aumento per legge dell'età pensionabile) a politiche dirette a favorire la permanenza. L'incentivo è duplice: per datore di lavoro e lavoratore esso deriva dalla rinuncia agli accrediti contributivi, che si quantifica in un aumento del reddito netto per il lavoratore ed in una riduzione dei contributi per il datore; ad esso si affianca quello per il bilancio pubblico che, grazie al posticipo del pensionamento, riduce le sue spese.

Il riordino del trattamento fiscale del risparmio previdenziale dovrebbe contribuire a definire la cornice normativa per lo sviluppo definitivo della componente complementare, soprattutto per i lavoratori più giovani. La riforma del trattamento fiscale del risparmio previdenziale è stata giustamente criticata per la sua complessità: nel tentativo di fornire un quadro organico in materia di tassazione sono stati necessari tre successivi interventi legislativi ed una circolare esplicativa dell'Agenzia delle Entrate al fine di chiarire i numerosi aspetti controversi, sia riguardo alla tassazione dei fondi di nuova formazione, sia per quelli già esistenti ed operanti prima del 2001. Chiarezza nelle informazioni e nei meccanismi di determinazione dei costi fiscali e amministrativi sono componenti essenziali per il successo delle politiche che vogliono favorire lo sviluppo della previdenza complementare.

Critiche alla riforma del trattamento fiscale del risparmio previdenziale hanno avuto come argomento anche la presunta scarsa incisività dell'incentivo fiscale: il decollo ritardato ed incompleto del secondo e del terzo pilastro del sistema pensionistico, reso evidente dalla scarsa adesione ai fondi pensione di nuova costituzione e dall'inattesa affezione dimostrata dai lavoratori italiani nei confronti del tfr, sarebbe imputabile anche allo scarso vantaggio fiscale concesso a questa forma di risparmio, relativamente nuova nel panorama italiano. I dati forniti per l'anno 2000 confermano l'impressione che lo sviluppo del secondo pilastro pensionistico sia ancora in una fase preliminare: alla fine dell'anno solo il 36% del bacino potenziale degli utenti aderiva ad un fondo pensione negoziale autorizzato e la percentuale dei lavoratori giovani, maggiormente colpiti dalla riduzione della componente pubblica della ricchezza pensionistica, presentava tassi di adesione anche inferiori quelli medi della popolazione [Commissione di vigilanza sui fondi pensione 2001]. È quindi giustificato chiedersi se una maggiore incentivazione fiscale non potrebbe accelerare una tendenza alla crescita della previdenza complementare che fino ad ora non è stata travolgente.

Lo schema di tassazione del risparmio previdenziale italiano che esce dalla riforma del 2000 si avvicina al modello Ett (esente, tassato, tassato): i versamenti contributivi sono esenti, mentre i rendimenti finanziari e le prestazioni sono tassate, con imposta sostitutiva i primi e con imposta progressiva le seconde. Il sistema è costruito in modo da evitare doppie tassazioni del risparmio. L'agevolazione più importante è la deduci-

bilità dei contributi, che posticipa la tassazione delle quote di reddito risparmiato alla fase del pensionamento, quando presumibilmente l'aliquota marginale d'imposta dell'assicurato è più bassa. Al contrario, a differenza della maggioranza delle nazioni in cui sono presenti fondi pensione, in Italia i rendimenti finanziari del risparmio previdenziale sono tassati. Su questo aspetto si sono concentrate le critiche di scarsa incentivazione del regime fiscale. Il sistema di tassazione si allontana dal modello di reddito spesa, che corrisponde nel caso dei fondi pensione ad un'articolazione del tipo Eet, ovvero esenzione sia dei contributi che dei rendimenti e tassazione delle pensioni. La scelta del legislatore deriva probabilmente dalla volontà di inserire ed omogeneizzare la tassazione del risparmio previdenziale nel sistema di tassazione delle attività finanziarie. In altri termini sembra che sia risultata prevalente l'esigenza di assicurare neutralità del trattamento fiscale tra differenti forme di risparmio⁷ rispetto a quello di usare lo strumento dell'agevolazione per incentivare lo sviluppo della componente complementare della previdenza.

Nella letteratura economica le agevolazioni fiscali per il risparmio previdenziale trovano una razionalità come compenso per la maggiore rigidità dei programmi di accumulazione e fruizione delle prestazioni e per il carattere meritorio assegnato alla previdenza complementare⁸. Da questo punto di vista lo spazio per la concessione di nuove agevolazioni fiscali andrebbe ricercato in una riduzione dell'aliquota d'imposta sui rendimenti finanziari, che sarebbe tuttavia in conflitto con l'obiettivo di assicurare neutralità al sistema di tassazione delle rendite finanziarie. Meno coerenti con le ragioni sopra ricordate sono invece le proposte di ridurre la tassazione nel caso di riscatto anticipato del capitale. Altri fattori quali il peso ancora dominante della previdenza pubblica, il grado di sviluppo del mercato finanziario e di un adeguato sistema di garanzia degli investimenti e di regolamentazione dell'attività dei fondi sono ugualmente importanti per spiegare il lento avvio dei fondi pensione. In definitiva dunque un giudizio articolato sul regime fiscale del risparmio previdenziale sembra prematuro.

Più utile appare una verifica del ruolo effettivamente giocato dalle norme fiscali introdotte nel corso del 2000: nella tabella 2 confrontiamo i benefici dello spostamento durante il pensionamento della tassazione dei contributi con i costi derivanti dalla presenza della tassazione sui rendimenti finanziari per alcuni casi rappresentativi: i fattori determinanti sono le aliquote marginali Irpef e il tasso di rendimento dei piani pensionistici. Valori più alti delle prime rendono più conveniente il posticipo della tassazione dei contributi; valori più alti dei rendimenti finanziari aumentano il costo per l'assicurato della tassazione sostitutiva sui rendimenti. Nella simulazione abbiamo scelto un'aliquota Irpef del 32% nella fase attiva e del 26% in quella del pensionamento; i rendimenti reali del piano pensionistico sono stati posti pari al 2,5% reale. In questo caso il maggior costo della tassazione dei rendimenti non è completamente bilanciato dal risparmio derivante dal rinvio dell'imposizione progressiva, che comunque riduce in misura non marginale il peso della tassazione complessiva.

⁷ Il ribasso della tassazione dei rendimenti finanziari dal 12,5% all'11% appare infatti troppo esiguo per sortire effetti nell'allocazione delle risorse dei risparmiatori.

⁸ Per una efficace rassegna delle motivazioni economiche per la concessione di agevolazioni fiscali al risparmio pensionistico, cfr. Guerra 2001.

Tabella 2

La convenienza fiscale può essere analizzata anche da un punto di vista alternativo: ci possiamo chiedere se per un lavoratore la trasformazione dei contributi per il tfr in quote di un fondo pensione sia, a parità di rendimento, favorita dalla nuova normativa fiscale. A questo fine la tabella 3 confronta il valore del montante accumulato al momento del pensionamento nel caso del tfr tassato con le modalità precedenti alla riforma del 2000 con il caso di un investimento in un fondo pensione, per differenti tipologie di individuo e per differenti quote di trasformazione del capitale maturato in rendita.

Tabella 3

I risultati della tabella 3 mostrano come, per i casi esaminati, il sistema di tassazione del risparmio previdenziale risulti sostanzialmente neutrale rispetto al precedente regime di tassazione del tfr. Gli scostamenti sono sempre abbastanza contenuti. Il fattore che esercita maggior peso è l'aliquota marginale Irpef del soggetto passivo: al suo crescere la convenienza del nuovo regime fiscale viene sempre meno, ad esclusione di un caso (65 anni e 100% in rendita) in cui i montanti al netto delle imposte sono sostanzialmente uguali.

I risultati delle tabelle 2 e 3 sembrano confermare che lo strumento fiscale sia stato congegnato più con l'obiettivo di assicurare neutralità del fisco rispetto alle scelte di allocazione del risparmio piuttosto che con quello di fungere da stimolo allo sviluppo della componente a capitalizzazione. In questo scenario lo sviluppo della previdenza complementare resta principalmente ancorato al trasferimento ai fondi pensione dei contributi del tfr, mentre la componente pubblica continua ad intermediare la quota maggiore del reddito pensionistico.

4. *I possibili sviluppi della politica previdenziale*

La pubblicazione del Dpef all'inizio del mese di luglio lascia intendere la volontà da parte dell'esecutivo di introdurre importanti cambiamenti in tema di politiche pensionistiche. Il nuovo governo infatti, pur limitandosi all'enunciazione dei principi ai quali sarà ispirata la nuova riforma della previdenza, che dovrà emergere dal confronto con le parti sociali nella verifica che inizierà durante il mese di settembre, disegna uno scenario di lungo periodo radicalmente differente da quello attuale. Al suo interno la componente pubblica del sistema pensionistico vede ridotto in maniera significativa il suo ruolo. Questo risultato dovrebbe essere realizzato tramite l'abbassamento e l'omogeneizzazione dei contributi pensionistici pubblici per tutte le gestioni⁹: le risorse necessarie allo sviluppo della previdenza privata deriverebbero dunque, nel rispetto della libertà di scelta sulla destinazione dei contributi, da politiche di *opting out* e il tfr po-

⁹ La riduzione dell'aliquota pensionistica dovrebbe essere per le gestioni principali dei lavoratori dipendenti di circa 10 punti percentuali.

trebbe continuare a mantenere la sua funzione di ammortizzatore sociale, oltre che di fonte di finanziamento a basso costo per le imprese. In questo modo, sempre secondo il testo dell'esecutivo, si contribuirebbe anche al riequilibrio delle componenti della spesa per la protezione sociale, in Italia storicamente sbilanciata a favore della previdenza. Sempre nel rispetto della libertà di scelta e dei diritti acquisiti verrebbe completamente eliminato il concetto di età pensionabile obbligatoria.

Per quanto concerne i trattamenti pensionistici di tipo assistenziale, si profila un graduale aumento, a partire dai soggetti più anziani e più deboli, degli importi delle pensioni inferiori ad un milione mensile. Il Dpef cita solo le pensioni sociali, ma il nuovo governo ha ribadito l'intenzione di adeguare ad un milione mensile tutte le pensioni più basse, comprese quelle integrate al minimo. L'operazione si colloca nel solco delle politiche perequative, di maggiore attenzione verso gli importi pensionistici più ridotti, perseguite negli ultimi anni. Essa è tuttavia di dubbia opportunità, sia per le ripercussioni che avrebbe sugli equilibri di bilancio, sia in relazione ai mediocri effetti distributivi di tali istituti (in particolare le pensioni minime), come attesta più di un'evidenza empirica. L'incremento ad un milione mensile delle pensioni più basse, in assenza di una revisione della «prova dei mezzi» che ne disciplini più equamente l'erogazione, appare in sostanza una scelta conservativa.

Problematici appaiono, allo stato attuale delle conoscenze sulle intenzioni dell'esecutivo, i possibili sviluppi del riequilibrio tra componente privata e pubblica della previdenza. Nel generale orientamento da parte del governo verso politiche dell'offerta, anche nel settore pensionistico il successo della riforma dipende crucialmente dagli effetti che le misure proposte eserciteranno sulla crescita economica e conseguentemente sui saldi di bilancio del settore previdenziale. Abbiamo già sottolineato nei Rapporti 1999 e 2000 come le politiche di *opting out* affidino grande parte delle possibilità di successo all'assunto che la creazione di nuovo risparmio privato stimoli accumulazione di capitale, crescita e quindi benessere per le generazioni future. Questo risultato, per definizione incerto e spostato nel futuro, necessita di un costo immediato e quantificabile nel maggiore contributo richiesto alle generazioni correnti per finanziare la creazione di un sistema a capitalizzazione, assicurando nel contempo i diritti acquisiti dai partecipanti al vecchio sistema. A poco potrebbero servire, da questo punto di vista, politiche quali la completa liberalizzazione dell'età pensionabile. Il problema del sistema pensionistico italiano non è quello di incentivare i lavoratori a non andare in pensione dopo i 65 anni, ma piuttosto quello di riuscire progressivamente ad alzare l'età media di pensionamento, ora ampiamente sotto i 60. Ugualmente incerti, come sottolinea la ricerca teorica sull'argomento e l'evidenza empirica nelle nazioni che con maggiore convinzione in passato hanno perseguito questa strada, sono gli effetti di stimolo sull'accumulazione complessiva di risparmio di politiche di incentivazione fiscale dei fondi pensione.

5. *La sperimentazione del Rmi e dell'Ise*

La riforma delle politiche assistenziali, avviata nell'ultimo triennio, si trova in una fase di delicata implementazione, sia per il carattere sperimentale di alcuni dei suoi

provvedimenti più qualificanti - introduzione del Rmi e dell'Ise - sia per i tempi di attuazione che la neonata legge quadro sull'assistenza comporterà, anche con riferimento ai predetti istituti.

Introdotta nel biennio 1999-2000 in 39 comuni italiani, situati prevalentemente nel Mezzogiorno (24 su 39), ed estesa ad altri 259 per un ulteriore biennio con la Finanziaria per il 2001, l'Rmi è una misura di sostegno economico e sociale, a favore di soggetti aventi un reddito familiare inferiore ad una soglia convenzionale di povertà (fissata nel 2000 in 520 mila lire mensili per un nucleo di un componente e incrementata per i nuclei più numerosi in base alla scala di equivalenza dell'Ise), che prevede due tipi di prestazioni: i) un sussidio monetario pari alla differenza tra la soglia di povertà predetta e il reddito familiare mensile del richiedente, ii) un progetto di reinserimento sociale personalizzato (inserimento lavorativo, recupero dell'obbligo scolastico, formazione professionale, ecc.) e concordato con l'ente locale. L'Rmi si configura pertanto come una forma di «assistenza attiva», in linea con analoghi istituti esistenti nella maggior parte dei sistemi di protezione sociale europei.

Nonostante sulla sperimentazione siano pesati limiti e ritardi di varia natura, accentuati dalla localizzazione dell'esperimento in contesti in cui il tessuto economico e l'offerta di servizi sociali presentano gravi carenze, le informazioni disponibili sullo stato di valutazione della riforma forniscono un quadro incoraggiante [Commissione di indagine sull'esclusione sociale 2000; Kazepov 2000]. L'introduzione del Rmi sembra avere innescato un processo di maggiore civilizzazione nei rapporti tra cittadini e enti locali e di contrasto del clientelismo, ristabilendo condizioni di certezza dei diritti nella fornitura delle prestazioni. La sperimentazione ha anche costituito un'occasione di consolidamento dei rapporti istituzionali tra i vari livelli di governo e di impulso alla collaborazione tra i diversi attori coinvolti (enti locali, soggetti privati, terzo settore). Tali trasformazioni appaiono in sintonia con il dettato della legge quadro sull'assistenza che, all'art. 23, tenuto conto dei risultati della sperimentazione, prevede l'estensione del Rmi come misura generale di contrasto della povertà, a cui ricondurre anche gli altri strumenti di sostegno del reddito esistenti (assegni e pensioni sociali).

Sulla base dei dati disponibili, la spesa complessivamente erogata nei due anni ammonta a poco meno di 430 mld., di cui oltre il 90% a vantaggio di residenti nel Sud e nelle isole, pari ad un sussidio medio mensile per famiglia di circa 730.000 lire. Oltre il 97% delle risorse erogate è gravato sul Fondo nazionale per le politiche sociali (il Fondo a cui la legge quadro sull'assistenza assegna un ruolo di razionalizzazione dei flussi di finanziamento da parte del governo centrale delle politiche sociali), mentre le amministrazioni comunali si sono fatte carico del restante 3%. I nuclei familiari inseriti nella sperimentazione sono stati poco meno di 25.600, di cui circa 23.300 nel Sud e nelle isole. I beneficiari del Rmi ammontano invece a poco meno di 86.000 individui, pari a circa il 3,6% della popolazione residente nei 39 comuni oggetto della sperimentazione. Sotto il profilo socio-demografico, il nuovo istituto ha interessato principalmente le famiglie numerose (con almeno due figli minori) e con disabili; minore è invece la presenza di coppie senza figli e di nuclei con un solo componente. Estremamente ridotta è anche la quota di beneficiari anziani, essendo questi ultimi già destinatari di altri trasferimenti meno selettivi del Rmi. Per quanto concerne i programmi di inserimento, la tipologia più ricorrente è costituita dai programmi di integrazione socio-relazionale,

seguita dalle attività di cura e sostegno intra-familiare; bassa, e concentrata nei comuni del Nord, è invece la quota di programmi di tipo occupazionale. Sebbene quest'ultimo dato segnali la limitata efficacia del Rmi nel determinare nuova occupazione, le testimonianze degli operatori sottolineano che l'inserimento di soggetti svantaggiati in un percorso di promozione sociale ha comunque innescato una spirale virtuosa in termini di motivazione alla ricerca di una occupazione, recupero di dignità ed autostima¹⁰.

La sperimentazione del Rmi pone una serie di interrogativi, a cui dovrà essere data risposta prima della sua messa a regime. Essi concernono principalmente il finanziamento dell'istituto, la definizione dei criteri di accesso ed il rigore nei controlli, la qualità dei programmi di inserimento. Per quanto riguarda il finanziamento, è decisivo che la determinazione delle risorse necessarie per attivare l'istituto venga stabilita a livello di governo centrale: nel caso questa fosse sottoposta ai vincoli di bilancio dell'amministrazione locale, il contenuto innovativo ne risulterebbe ridimensionato. Le stime degli istituti di valutazione indicano in 4.600-6.000 mld. il costo annuo della messa a regime del Rmi. La cifra non tiene conto dei risparmi di spesa (600-800 mld.) che potrebbero derivare dalla soppressione di precedenti istituti di minimo vitale, erogati perlopiù nei comuni del Nord e del Centro. Per quanto riguarda la definizione dei criteri di accesso ed il rigore nei controlli, è indispensabile che i margini di discrezionalità di cui si sono avvalsi finora gli enti erogatori siano tenuti sotto stretto controllo al fine di impedire l'insorgere di forme di iniquità nell'accesso ad un istituto che si vuole universale. La sperimentazione ha infatti evidenziato un'accentuata disomogeneità tra comuni nell'attività di verifica dei mezzi economici (deroghe al previsto divieto di possesso di patrimoni mobiliari, trattamento del lavoro sommerso), nella scelta dei tempi con cui procedere alla verifica medesima e nella formalizzazione di accordi di collaborazione istituzionale (con Guardia di Finanza, Inps e Inail) a fini di controllo della veridicità delle dichiarazioni rese. Per quanto riguarda, infine, la qualità dei programmi di inserimento, appare cruciale che si ponga costante attenzione alla loro definizione, che dovrà essere personalizzata e resa coerente con i bisogni rilevati, e al rafforzamento dei rapporti tra i diversi attori istituzionali, in modo da evitare rischi di delegittimazione dell'istituto e incentivazione di comportamenti opportunistici da parte dei singoli beneficiari.

Se per l'Rmi si prospetta un supplemento di sperimentazione, l'applicazione dell'Ise può dirsi ancora quasi sulla griglia di partenza. Dopo un accidentato iter normativo, durato più di tre anni, il nuovo criterio di *means-testing* diventerà pienamente operativo solo nel prossimo semestre: i termini previsti dal d.lgs. n. 130/2000 erano di sei mesi, a decorrere dall'emanazione di regolamenti, solo di recente approvati.

La principale applicazione in corso dell'Ise riguarda due programmi nazionali, di tipo monetario: l'assegno alle famiglie con almeno tre minori e l'assegno di maternità riservato alle giovani madri non coperte da tutela assicurativa. Alla sperimentazione dell'Ise sono però primariamente interessati gli enti locali che erogano prestazioni sociali agevolate di loro competenza (servizi di asilo nido e di scuola materna, contributi mensa, assistenza domiciliare, ricoveri in case protette, ecc.). Sotto questo profilo, va

¹⁰ La positività dei percorsi avviati con la sperimentazione è attestata anche da altri eventi (rientri da morosità e arretrati di pagamento di affitti o utenze, sensibile diminuzione dei fenomeni di micro-criminalità in alcuni grandi comuni del Sud - Foggia, Napoli, Reggio Calabria - inseriti nella sperimentazione, presa in carico di persone senza dimora).

sottolineato che il ritardato completamento dell'iter normativo ha dilatato i tempi previsti per l'adozione del nuovo istituto e condizionato le poche amministrazioni locali che, in assenza di un quadro certo, hanno dato il via alle prime applicazioni. Pur permanendo alcuni aspetti critici nel disegno complessivo, è quindi opportuno che il legislatore lasci operare l'Ise fino alla fine della sperimentazione, fissata in tre anni, prima di procedere ad eventuali nuove correzioni.

Le principali indicazioni che sembrano emergere dalle applicazioni locali, in termini dell'impatto esercitato sull'utenza e sugli stessi enti erogatori, sono di un certo interesse: i) buona parte dei comuni si sono avvalsi della facoltà, inizialmente concessa dal decreto istitutivo, di prevedere modalità di valutazione differenziate rispetto alla disciplina standard (relativamente alla determinazione dell'unità familiare di riferimento e alla valutazione del patrimonio), dimostrando di prediligere consistenti margini di discrezionalità nell'applicazione della riforma ma, allo stesso tempo, rischiando di compromettere l'obiettivo di fondo della stessa, l'uniformità e l'equità dei criteri di selezione; ii) l'inclusione del patrimonio nell'Ise sembra assolvere a quella funzione di graduazione della situazione economica tra soggetti diversi, attribuitagli dalla riforma, avvicinando in alcuni casi le posizioni di categorie di contribuenti che tradizionalmente presentano un differente grado di attendibilità in sede di dichiarazione fiscale del reddito; iii) l'attività di controllo risulta il principale tallone d'Achille della riforma: i riscontri si limitano infatti alla mera verifica della composizione del nucleo familiare, mentre nessun accertamento viene effettuato sulle dichiarazioni reddituali e patrimoniali dei richiedenti le prestazioni sociali, anche in considerazione dell'inadeguatezza degli strumenti al momento disponibili. Decisivo, ai fini del positivo esito della sperimentazione, sarà concentrare l'attenzione sulle procedure di controllo, prevedendo indicazioni da parte del governo centrale sulle modalità più efficaci con cui operare le verifiche da parte della Guardia di Finanza [Commissione tecnica per la spesa pubblica 2001].

Riferimenti bibliografici

Bosi, P.

2000 *La selettività nelle politiche sociali in Italia: riflessioni sull'esperienza dell'Ise*, in «L'Assistenza sociale», pp. 9-29.

Castellino, O. e Fornero, E.

2000 *Tfr una coperta troppo stretta*, in «Rivista di Politica Economica», pp. 107-126.

Commissione di indagine sull'esclusione sociale

2000 *Rapporto annuale sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2000*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, Roma.

Commissione tecnica per la spesa pubblica

2001 *Secondo Rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'Indicatore della situazione economica*, Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Roma.

Commissione di vigilanza sui fondi pensione
2001 *Relazione annuale 2000*, Roma.

Guerra, M.C.

2001 *La previdenza complementare deve essere incentivata fiscalmente?*, Capp, Materiali di discussione n. 335, Dipartimento di Economia politica, Università di Modena e Reggio Emilia.

Istat,

2001 *Le prestazioni pensionistiche al 31 dicembre 2000*, in «Statistiche in breve», Roma.

Kazepov, Y.

2000 *Italia, Europa: il Rmi tra sperimentazione e generalizzazione*, in «Prospettive sociali e sanitarie», n. 20/22, pp. 44-47.

Whitehouse, E.

1999 *The tax treatment of funded pension*, in «World Bank Working Paper».

Tab.1. *La spesa per la protezione sociale delle Pa nel 2000*

| | 2000 | Comp. % |
|---|----------|---------|
| Pensioni in senso stretto | 280.176 | |
| In % del Pil | 12,4 | |
| In % della spesa di protezione sociale | 57,1 | |
| Pensioni di vecchiaia, invalidità e rendite indirette | 309.039 | |
| - Integrazioni delle pensioni al minimo | - 28.863 | |
| - Prepensionamenti ^{a)} | -- | |
| Assicurazioni del mercato del lavoro | 23.136 | 100,0 |
| In % del Pil | 1,0 | |
| In % della spesa di protezione sociale | 4,7 | |
| Indennità di disoccupazione e mobilità | 7.116 | 30,8 |
| Assegno di integrazione salariale | 1.247 | 5,4 |
| Rendite infortuni sul lavoro e malattie professionali ^{b)} | 6.800 | 29,4 |
| Indennità di malattia, maternità e temporanea infortuni | 6.585 | 28,4 |
| Altre prestazioni previdenziali | 1.388 | 6,0 |
| + Prepensionamenti ^{a)} | -- | |
| Interventi assistenziali | 70.606 | 100,0 |
| In % del Pil | 3,1 | |
| In % della spesa di protezione sociale | 14,4 | |
| + Integrazioni delle pensioni al minimo | 28.863 | 40,9 |
| Pensioni sociali | 4.254 | 6,0 |
| Assegni familiari | 9.431 | 13,3 |
| Pensioni agli invalidi civili | 14.867 | 21,1 |
| Pensioni ai ciechi e ai sordomuti | 1.910 | 2,7 |
| Pensioni di guerra | 2.169 | 3,1 |
| Assistenza sociale | 6.750 | 9,6 |
| Altri assegni e sussidi | 2.362 | 3,3 |
| Sanità | 116.816 | |
| In % del Pil | 5,2 | |
| In % della spesa per la protezione sociale | 23,8 | |
| Spesa per la protezione sociale delle Pa ^{c)} | 490.734 | |
| In % del Pil | 21,7 | |

a) Dato non disponibile

b) Dato stimato

c) Al netto delle Indennità di fine rapporto

Fonte: Rgse del Paese, 2000 e Inps.

Tab. 2. *Costi e vantaggi del sistema di tassazione del risparmio previdenziale per individui tipo (migliaia di lire).*

| Età di pensionamento | 1 | 2 |
|----------------------|----------|----------|
| 57 | + 11.370 | - 4.689 |
| 60 | + 13.520 | - 5.450 |
| 62 | + 15.100 | - 9.100 |
| 65 | + 18.100 | - 11.400 |

Colonna 1: Maggiori imposte dovute nel ciclo di vita a causa della tassazione dei rendimenti finanziari.

Colonna 2: Minori imposte dovute nel ciclo di vita a causa della deducibilità dei contributi.

Entrata nel mercato del lavoro: 25 anni; salario lordo iniziale: 35 milioni; rendimento reale: 2,5%; aliquote marginali Irpef: 32% nella fase attiva e 26% in quella di pensionamento.

Tab. 3. *Montante al netto di tutte le imposte al momento del pensionamento (migliaia di lire).*

| Anni | Tfr | Fondi pensione | | | |
|------|---------|----------------|---------------|---------------|---------------|
| | | 100% rendita | | 66% rendita | |
| | | $t^a) = 26\%$ | $t^a) = 32\%$ | $t^a) = 26\%$ | $t^a) = 32\%$ |
| 57 | 103.908 | 103.515 | 98.229 | 102.808 | 99.266 |
| 60 | 118.934 | 119.266 | 113.180 | 118.271 | 114.193 |
| 62 | 129.730 | 130.723 | 129.489 | 129.489 | 125.021 |
| 65 | 146.738 | 148.667 | 146.998 | 146.998 | 141.992 |

a): aliquota marginale Irpef

Salario lordo iniziale: 35 milioni lordi; età di ingresso nel mercato del lavoro: 25 anni; rendimento reale: 1,5%; aliquota del fondo pensione: 7,61%.