

COLLEGIO CARLO ALBERTO - CeRP

*LEZIONE ONORATO CASTELLINO*

***I motivi dell'assicurazione sociale***

Intervento del Governatore della Banca d'Italia

Mario Draghi

Moncalieri, 13 ottobre 2009



Questa crisi induce a chiedersi se i meccanismi di protezione sociale siano adeguati, se occorran altre misure, se superata la recessione il sistema assicurativo pubblico sarà ancora appropriato.

Per alcuni rischi la copertura del mercato non è adeguata: nasce da questa constatazione la riflessione di Onorato Castellino sul ruolo assicurativo dello Stato moderno. L'interesse per la teoria si coniuga nel suo lavoro con l'attenzione al funzionamento concreto degli schemi previdenziali, alla comunicazione pubblica dei possibili miglioramenti. Uno dei più attenti studiosi del sistema pensionistico italiano, Castellino ne ha mostrato gli effetti e le distorsioni. Le sue analisi hanno messo con forza e lungimiranza in questione la sostenibilità del nostro sistema, hanno fornito indicazioni nitide sulle riforme necessarie, contro le inerzie e gli ostacoli che gli interessi costituiti frappongono all'azione del legislatore. È per me, memore del suo insegnamento, un onore riflettere oggi con voi sul ruolo dello Stato e dei sistemi di assicurazione sociale nelle economie moderne.

In tutti i paesi avanzati lo Stato fornisce o promuove assicurazioni collettive contro i rischi centrali nella vita di un individuo, come la malattia, la riduzione del reddito durante la vecchiaia o in caso di perdita del lavoro.

L'intervento pubblico può variare considerevolmente per estensione e profondità, dalla regolazione dei mercati alla gestione di veri e propri schemi di assicurazione sociale. Talora può essere mal congegnato e assumere dimensioni eccessive, causando distorsioni e squilibri finanziari. Questo tema è stato spesso affrontato da Castellino, che nel descrivere lo sviluppo del sistema pensionistico italiano rilevava che "Il legislatore italiano si è ... dimostrato un inesperto *apprenti sorcier*, e ha spinto troppo avanti i suoi sortilegi".<sup>1</sup>

Vorrei concentrare questa lezione sull'assicurazione contro il rischio di disoccupazione durante la vita lavorativa e sulla protezione dei livelli di reddito durante la vecchiaia, sviluppando alcuni temi toccati nelle ultime *Considerazioni finali*.<sup>2</sup> In entrambi i casi questa crisi segnala le carenze del nostro assetto, indica la necessità di completare con urgenza le riforme.

### ***Assicurazione contro il rischio di disoccupazione***

**Ragioni e modalità dell'intervento pubblico** – Un mercato imperfetto non garantisce che il lavoratore disoccupato trovi rapidamente un nuovo impiego, malgrado l'impegno profuso nella sua ricerca. La perdita del lavoro si associa non solo a una caduta del reddito corrente, ma a costi rilevanti in termini di tempo e risorse utilizzate nella ricerca, talvolta a un peggioramento delle condizioni psicologiche e di salute.<sup>3</sup>

Di fronte a cadute temporanee dell'attività produttiva, le imprese che limitano le fluttuazioni dell'occupazione svolgono di fatto il ruolo di controparte assicurativa.<sup>4</sup> La stessa regolamentazione del mercato del lavoro e i vincoli al licenziamento possono essere interpretati come una forma forzata di contratto assicurativo, che obbliga le imprese a tutelare i propri dipendenti dal rischio della perdita del lavoro.<sup>5</sup> La capacità che le imprese hanno di assumere questi rischi è tuttavia limitata, particolarmente per le più piccole. D'altro canto, la produttività dell'intero sistema economico aumenta grazie anche alla riallocazione di capacità produttiva tra le imprese, da quelle meno produttive a quelle più efficienti.

Un'assicurazione interamente privata incontrerebbe ostacoli di natura informativa. Solo i lavoratori più esposti al rischio di perdita del lavoro avrebbero interesse a sottoscrivere una polizza assicurativa, generando fenomeni di selezione avversa che ne scoraggerebbero l'offerta. Anche quando fosse in grado di distinguere tra lavoratori a basso e ad alto rischio, l'impresa assicuratrice potrebbe non voler coprire la fascia di popolazione più esposta o richiedere premi economicamente non sostenibili. D'altro canto, quella stessa impresa si

troverebbe a fronteggiare un problema di azzardo morale pressoché insormontabile, perché gli eventi contro cui ci si assicura dipendono in maniera critica anche dal comportamento dell'assicurato.<sup>6</sup>

Non sorprende quindi che in tutti i paesi sviluppati, pur nella varietà di modelli culturali e contratti sociali, sia lo Stato a organizzare schemi assicurativi contro il rischio della perdita del lavoro. I problemi informativi non possono tuttavia essere interamente superati: l'intervento pubblico sana un fallimento del mercato, ma allo stesso tempo ha effetti indesiderati sull'attività produttiva che vanno mitigati.

**Il disegno “ottimale” dell'intervento pubblico** – La finalità di un sistema di assicurazione sociale è offrire a tutti i lavoratori la copertura assicurativa, prescindendo dal tipo di occupazione, contratto o settore produttivo. Il sostegno economico non risponde solo a obiettivi di solidarietà sociale, ma anche di efficienza economica: nel caso in cui la produttività di un lavoratore dipenda dalla combinazione tra la sua professionalità e le caratteristiche dell'impresa, assicurare al lavoratore il tempo necessario a trovare un lavoro adatto alle sue capacità può accrescere la produttività complessiva.<sup>7</sup> Un sussidio di disoccupazione adeguato, inoltre, frena la richiesta di vincoli normativi ai licenziamenti o di schemi assistenziali volti a mantenere in vita il rapporto di lavoro anche oltre quanto giustificato dall'efficienza produttiva.

In gran parte dei paesi vi è un istituto assicurativo di base che imita gli schemi privati. La modalità più diffusa è quella che prevede il finanziamento con contributi specifici calcolati, come i benefici, in proporzione alla retribuzione. Si tende a condizionare l'erogazione del sussidio alla storia lavorativa dell'individuo, senza tenere conto dei suoi redditi familiari complessivi.

In un quadro di copertura universale, non sembra opportuno chiedere ai lavoratori più esposti al rischio di perdere l'impiego di corrispondere contributi più elevati. Può invece essere utile commisurare la componente versata dalle imprese al loro effettivo ricorso al licenziamento (*experience rating*), come avviene per esempio negli Stati Uniti, o prevedere il finanziamento dello schema

assicurativo attraverso una tassa sui licenziamenti.<sup>8</sup> Queste soluzioni hanno lo scopo di evitare che le imprese eccedano nell'utilizzo dei licenziamenti o ne abusino, per esempio rioccupando in nero lavoratori licenziati che ricevono il sussidio di disoccupazione.

Al fine di contenere l'azzardo morale il sussidio di disoccupazione non può avere durata illimitata e deve ridursi nel tempo, perché il lavoratore abbia incentivo a cercare una nuova occupazione.<sup>9</sup>

Poiché la probabilità di trovare un nuovo impiego dipende in maniera critica dalla domanda di lavoro, sarebbe ragionevole modulare la durata dei sussidi a seconda della condizione ciclica dell'economia.<sup>10</sup> Un tale meccanismo non contrasterebbe con i criteri di efficienza e potrebbe limitare pressioni disordinate per l'estensione su base discrezionale degli strumenti assicurativi nelle fasi in cui la crisi è più acuta.

In caso di riduzioni dell'orario di lavoro dovute a crisi temporanee dell'impresa, è essenziale disporre di strumenti che consentano di evitare l'interruzione del rapporto contrattuale e di salvaguardare il capitale umano specifico dei lavoratori. Uno strumento di questo tipo non deve tuttavia protrarre oltre il dovuto la durata di rapporti di lavoro non più produttivi.

Un buon disegno delle modalità di erogazione del sussidio e di contribuzione non è sufficiente. Occorre unirvi un'azione diretta dell'operatore pubblico volta, da un lato, a controllare il comportamento del lavoratore disoccupato, verificandone la volontà effettiva di trovare un impiego, dall'altro, a rimuovere gli ostacoli che possano limitarne le possibilità di reimpiego, ad esempio con politiche di formazione. È questa la strategia seguita dai paesi europei che hanno dato vita al modello della *flexicurity*, che unisce sussidi relativamente generosi a stringenti azioni di controllo e ampie politiche attive.

Servizi per l'impiego efficienti e una credibile azione di contrasto degli abusi contengono i problemi di azzardo morale e rendono così possibile elevare l'importo e la durata del trattamento; consentono anche di affrontare i problemi

dovuti alle specifiche difficoltà di impiego dei lavoratori più deboli e meno qualificati. I paesi che si distinguono per l'efficienza dei loro servizi sono in grado di affiancare allo schema di base programmi rivolti a lavoratori senza i requisiti contributivi, coinvolgendoli in stringenti politiche di attivazione.

**Il modello italiano** – Da oltre un decennio si discute in Italia del sistema di ammortizzatori sociali, senza che le ripetute deleghe ai governi che si sono succeduti abbiano portato a una riforma organica. Nei suoi tratti essenziali, il modello italiano si basa su uno schema assicurativo generale ma con prestazioni relativamente contenute, l'indennità di disoccupazione ordinaria, e su uno schema settoriale, la Cassa integrazione guadagni, limitato ai comparti che maggiormente soffrono di fluttuazioni della domanda e che nel tempo hanno attraversato crisi strutturali.<sup>11</sup>

La Cassa integrazione è uno strumento che rafforza e rende esplicito il ruolo assicurativo dell'impresa. Nella sua componente ordinaria è uno strumento efficace, che trova piena giustificazione sul piano dell'efficienza in quanto limita gli effetti distruttivi di crisi temporanee sul capitale umano. La tutela del rapporto di lavoro diventa tuttavia eccessiva quando, con la componente straordinaria o con gli interventi in deroga alla normativa, si prolunga la durata dei rapporti di lavoro in situazioni di crisi strutturale difficilmente reversibile. Questo rischio è presente nella fase recessiva attuale da cui potrebbe discendere un'estesa ricomposizione della domanda mondiale.

L'indennità di disoccupazione ordinaria, per lungo tempo di importo irrisorio, è stata gradualmente elevata. Altri schemi, come le indennità a requisiti ridotti e quelli specifici per edilizia e agricoltura, hanno assunto il ruolo improprio di integrazione del reddito di lavoratori stagionali piuttosto che una funzione assicurativa. L'indennità di mobilità condivide i limiti settoriali e dimensionali della Cassa integrazione guadagni straordinaria e, nella pratica, è risultata poco efficace nel favorire la ricollocazione dei lavoratori coinvolti.<sup>12</sup> Dal sovrapporsi dei vari strumenti emerge una configurazione intricata che rende estremamente eterogenea la copertura assicurativa dei lavoratori, a seconda del settore, della

dimensione di impresa e del contratto lavorativo. Molti lavoratori restano ancora esclusi dalla tutela pubblica.

Sono questi i principali elementi di inadeguatezza del nostro sistema di ammortizzatori sociali. Nonostante vari interventi, non si è ancora giunti a un ripensamento complessivo del sistema orientato a criteri di equità ed efficienza.

Fra le imprese che possono accedere alla Cassa integrazione guadagni ordinaria rientrano quelle del settore industriale, ma non quelle del terziario e gran parte di quelle dell'artigianato. Viene da domandarsi se questa suddivisione abbia un fondamento economico o non vada invece ripensata.

In un mercato del lavoro in cui si sono rapidamente diffusi gli impieghi temporanei, assumono rilievo non solo il livello e la durata dell'indennità di disoccupazione, ma anche i criteri di accesso e il modo in cui essa si integra con gli schemi assistenziali. In Italia si beneficia dell'indennità ordinaria avendo versato contributi per almeno 12 mesi nei due anni precedenti la cessazione del rapporto di lavoro. In Francia l'indennità di base richiede versamenti per 6 mesi nei 22 precedenti, mentre in Spagna occorrono contributi per 12 mesi nei sei anni precedenti. In Germania, i requisiti sono analoghi a quelli italiani, ma l'indennità ordinaria è affiancata da uno schema assistenziale per coloro che non li abbiano maturati. Lo stesso accade nella maggior parte dei paesi europei, Italia esclusa.<sup>13</sup>

Abbiamo stimato in circa 1,2 milioni il numero dei lavoratori dipendenti<sup>14</sup> che in caso di interruzione del rapporto di lavoro non sarebbero coperti da alcuna indennità. A questi si affiancano 450 mila lavoratori parasubordinati per i quali non è previsto alcun sussidio o che non hanno i requisiti per accedere al beneficio introdotto dai recenti provvedimenti del Governo. Tra i lavoratori coperti, quasi un milione avrebbe diritto alla sola indennità con requisiti ridotti.

Secondo i dati dell'Eurostat, nel 2006 la spesa per trasferimenti alle persone in cerca di occupazione si collocava intorno allo 0,5 per cento del PIL a fronte dell'1,7 nella media dei paesi dell'area dell'euro e dell'1,4 nell'intera Unione europea. Secondo le stime dell'OCSE, il rapporto percentuale tra il



numero dei beneficiari di un sussidio di disoccupazione o di un sostegno economico per forme di occupazione a orario ridotto (come la Cassa integrazione) e il numero dei disoccupati era pari a 40 in Italia, 73 in Spagna, 97 in Francia e oltre 100 in Germania.

Sono insufficienti, in Italia, gli strumenti di monitoraggio e controllo sull'utilizzo dei sussidi, preconditione essenziale per ampliarne la portata. I Servizi Pubblici per l'Impiego, riformati nella seconda metà degli anni novanta, non si sono trasformati nell'infrastruttura in grado di combinare compiti di controllo e di gestione delle politiche di attivazione e formazione. Questa carenza appare in tutta la sua rilevanza nella fase attuale, in cui le prevedibili ristrutturazioni d'impresa richiederanno rilevanti e dolorosi processi di riallocazione della forza lavoro, in cui sarà necessario salvaguardare il capitale umano dei lavoratori coinvolti e favorirne la ricollocazione invece che agevolarne l'uscita come in passate esperienze della storia italiana recente.

### *Assicurazione per la vecchiaia*

**Le ragioni e i limiti dell'intervento pubblico** – Il mantenimento di un adeguato livello di consumo anche negli anni della vecchiaia, in cui viene meno il reddito da lavoro, richiede che gli individui trasferiscano le risorse necessarie dagli anni in cui lavorano a quelli successivi.

Alcuni aspetti fondamentali del nostro futuro, quali l'evoluzione della carriera lavorativa, la stessa lunghezza di vita, sono incerti per loro natura. Non è perciò sicuro che le risorse accumulate con il risparmio individuale siano adeguate a coprire le esigenze della vecchiaia. L'adozione di un sistema assicurativo collettivo è quindi giustificata: ciò che è incerto per il singolo è più facilmente prevedibile per un gruppo di individui, tanto più ampio è il gruppo quanto più accurata sarà la previsione.<sup>15</sup>

Carenze informative, fenomeni di azzardo morale e di selezione avversa, incompletezza dei mercati finanziari inducono a ritenere che il mercato, da solo,

non sia in grado di realizzare questo sistema di assicurazione. Vi è quindi un potenziale ruolo per l'intervento pubblico, tenuto conto anche del fatto che l'indigenza ha costi non solo individuali ma anche collettivi.

Il lavoratore può non essere in grado di compiere una corretta pianificazione finanziaria, per la presenza sia di costi di acquisizione delle informazioni sia di difficoltà a programmare su un orizzonte temporale ampio.<sup>16</sup> Inoltre, indipendentemente dall'informazione disponibile, anche i cittadini più accorti e lungimiranti possono avere un incentivo a risparmiare troppo poco se si aspettano che parte dei costi derivanti dal loro sostentamento ricadrà comunque sulla collettività.

L'intervento pubblico può limitarsi a rendere obbligatorie forme di risparmio previdenziale; i problemi di pianificazione finanziaria e di selezione avversa risulterebbero attenuati. Lo Stato può inoltre agevolare la diffusione di informazioni che aiutino gli individui nelle scelte di risparmio, regolare le istituzioni private per accrescere trasparenza e concorrenza e predisporre interventi e infrastrutture che riducano i costi amministrativi e di gestione.

L'intervento pubblico può infine realizzarsi attraverso la gestione diretta di schemi previdenziali. Vari studi hanno sottolineato l'opportunità di disporre di un sistema misto, in cui un pilastro pubblico a ripartizione si affianca a un pilastro privato a capitalizzazione.<sup>17</sup>

Anche a fronte di una domanda assicurativa corretta da parte degli individui, i mercati finanziari possono non fornire in misura appropriata o in modo efficiente gli strumenti necessari a un adeguato accumulo e al successivo decumulo della ricchezza pensionistica. Per l'accumulo, il mercato non offre titoli con un rendimento commisurato alla crescita della popolazione, della massa salariale o del PIL. Inoltre, solo uno schema gestito dallo Stato può realisticamente consentire che gli effetti di fluttuazioni ampie e inattese del tasso di rendimento del sistema siano distribuiti su più generazioni. Nella fase di decumulo, l'offerta privata di strumenti appropriati, quali le rendite vitalizie, è ostacolata da problemi di selezione avversa causati dall'incertezza relativa al

momento della morte e dalla presenza di rischi non assicurabili, quali l'aumento inatteso della longevità a livello aggregato (difficilmente diversificabile se non attraverso la ripartizione del rischio tra generazioni).

I regimi a ripartizione risolvono i problemi dovuti all'incompletezza dei mercati finanziari e alla presenza di rischi sistemici e hanno bassi costi di amministrazione e di gestione.<sup>18</sup> Tuttavia, essi producono anche effetti non desiderabili: la pressione contributiva su lavoratori e imprese tende a scoraggiare l'offerta di lavoro e incentiva l'uscita prematura dal mercato del lavoro; il risparmio privato può venire spiazzato, riducendo l'accumulazione di capitale e per questa via il potenziale di crescita dell'economia.<sup>19</sup>

Soprattutto, se la popolazione invecchia la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici a ripartizione può venire meno, imponendo ai lavoratori cambiamenti nelle regole di determinazione delle pensioni e nei requisiti per il pensionamento.<sup>20</sup> Questo rischio è tanto maggiore quanto più elevate sono le prestazioni previdenziali promesse ai futuri pensionati.<sup>21</sup>

Un sistema pensionistico ben disegnato può limitare questi problemi.<sup>22</sup> Uno stretto legame tra prestazioni erogate, da un lato, e contributi versati e aspettative di vita residua al momento del pensionamento, dall'altro, riduce gli effetti di disincentivo sull'offerta di lavoro e contribuisce a garantire l'equilibrio finanziario di lungo periodo. Un sistema a più pilastri, che associ una componente a capitalizzazione a una a ripartizione, contribuisce a limitare l'impatto negativo sull'accumulazione di capitale e sull'offerta di lavoro, consentendo al tempo stesso una migliore diversificazione del rischio per il lavoratore.

È anche fondamentale la produzione e la diffusione di proiezioni accurate e trasparenti sull'andamento della spesa, che consentano di individuare per tempo eventuali squilibri e di introdurre aggiustamenti graduali, che non stravolgano le attese dei lavoratori. Nel 1981 Onorato Castellino presiedeva una Commissione incaricata dal Ministro del Tesoro di formulare proiezioni della spesa pensionistica negli anni 1980-2000.<sup>23</sup> Il quadro che emergeva era preoccupante: la spesa sarebbe aumentata dal 10,9 per cento del PIL nel 1980 al 15 per cento nel

1990 e al 18-19 per cento nel 2000. Se si tiene conto delle revisioni apportate al PIL, le previsioni si sono rivelate molto accurate. Le riforme intraprese negli anni novanta hanno seguito le linee allora suggerite dalla Commissione per una graduale correzione di queste tendenze.

### **L'assetto attuale in Italia**

**Il primo pilastro** – La riforma del 1995, pur mantenendo il metodo di finanziamento a ripartizione, ha introdotto per il calcolo dei benefici un sistema a “capitalizzazione virtuale”, in cui la pensione è commisurata ai contributi versati dal singolo lavoratore; questi ultimi sono capitalizzati, con un tasso legato all’andamento del PIL, in un conto “nozionale” a lui intestato; al momento del pensionamento, la conversione del montante contributivo in rendita vitalizia si effettua sulla base di coefficienti che tengono conto degli sviluppi demografici e macroeconomici attesi.<sup>24</sup>

Nel 2001 Castellino, assieme a Elsa Fornero,<sup>25</sup> ha messo in luce che il processo di riforma del nostro sistema pensionistico iniziato nel 1992 ha contribuito a correggere “tre gravissime anomalie”: l’elevato squilibrio finanziario implicito nel precedente sistema (che per primo Castellino aveva analizzato utilizzando il concetto di “debito pensionistico”<sup>26</sup>); i forti incentivi all’uscita precoce dal mondo del lavoro; le notevoli disparità di trattamento tra diverse categorie di lavoratori. Era stato proprio Castellino tra i primi a denunciare gli effetti redistributivi perversi dell’elevata frammentazione del sistema pensionistico italiano. Per comunicare questo concetto al grande pubblico, egli titolò un suo libro *Il labirinto delle pensioni*.<sup>27</sup>

Rimangono alcuni aspetti problematici, connessi con il tasso di rendimento dei contributi versati nel conto nozionale del lavoratore, con il calcolo dei coefficienti di trasformazione, con la determinazione delle età in cui è possibile pensionarsi, con l’elevato livello delle aliquote contributive.<sup>28</sup> La transizione al nuovo sistema è inoltre estremamente lenta.

È quindi opportuno continuare a riflettere sulle regole del sistema contributivo. Rafforzare gli automatismi che in questo sistema hanno il ruolo di mantenere la coerenza tra prestazioni erogate e sviluppi demografici e macroeconomici consentirebbe di ampliare i margini di flessibilità per i lavoratori nella scelta dell'età di pensionamento.<sup>29</sup> La recente revisione del meccanismo di aggiornamento dei coefficienti di trasformazione va in questa direzione.

Il tasso di copertura assicurato dal pilastro pubblico ai futuri pensionati sarà più basso, a parità di età di pensionamento, di quello che il sistema ha garantito finora. Per assicurare prestazioni di importo adeguato a un numero crescente di pensionati è quindi indispensabile un aumento significativo dell'età media effettiva di pensionamento. Tale aumento potrà contribuire, se accompagnato da azioni che consentano di rendere più flessibili orari e salari dei lavoratori più anziani, a elevare il tasso di attività e a sostenere la crescita potenziale dell'economia. Il previsto collegamento dell'età di pensionamento all'aspettativa di vita rappresenta un passo rilevante in questa direzione.

L'aumento dell'età di pensionamento è ostacolata dal fatto che molti lavoratori sovrastimano la generosità delle attuali regole pensionistiche.<sup>30</sup> Nello scegliere quando andare in pensione essi, inoltre, tendono a confrontare la prima pensione con l'ultimo stipendio, senza tener conto che negli anni di pensionamento tale rapporto andrà riducendosi, poiché i trattamenti sono indicizzati solo ai prezzi e non ai salari. Sarebbero utili una migliore informazione ed eventualmente una revisione dei criteri di indicizzazione, in cui l'introduzione di un collegamento alla dinamica delle retribuzioni fosse compensato da una riduzione dei coefficienti di calcolo della prima rata di pensione.

Compatibilmente con l'equilibrio dei conti pubblici, si può anche valutare lo spostamento verso la previdenza complementare, su base volontaria, di una quota limitata della contribuzione destinata alla previdenza pubblica, che è pari a 33 punti percentuali del salario, il valore di gran lunga più alto tra i maggiori paesi europei. Anche su questo aspetto Castellino, assieme a Elsa Fornero, ha fornito un importante contributo al dibattito.<sup>31</sup>

Negli ultimi decenni la diffusione della povertà tra i pensionati (e i nuclei con capofamiglia pensionato) è scesa a livelli sostanzialmente simili a quelli riscontrati tra i non pensionati (e tra i nuclei con capofamiglia non pensionato).<sup>32</sup> È questo un grande successo delle nostre politiche sociali. Restano tuttavia alcune categorie di nuclei familiari con capofamiglia pensionato in cui i tassi di povertà sono elevati: sono i nuclei in cui il capofamiglia è una donna o è molto anziano o ha familiari a carico. Questi dati suggeriscono che sono necessari interventi selettivi, da attuarsi con strumenti di natura assistenziale.

**La previdenza integrativa** – A dieci anni dall'avvio del primo fondo pensione, grazie anche all'accelerazione impressa nel 2007, i fondi pensione e i piani pensionistici di tipo assicurativo contano quasi 5 milioni di aderenti. Tuttavia, i lavoratori italiani iscritti alla previdenza complementare sono ancora una minoranza. Le risorse destinate alle prestazioni ammontano a circa 4 punti percentuali di PIL. Numerosi sono gli ostacoli che rallentano lo sviluppo del secondo pilastro, tra cui l'elevata pressione contributiva e la sovrastima delle pensioni future da parte dei giovani.

Un tema di grande importanza è quello del contenimento dei costi dei fondi pensione e degli altri strumenti di risparmio previdenziale. A tal fine occorre accrescere il grado di concorrenza dell'industria del risparmio gestito e sfruttare appieno le economie di scala che caratterizzano l'attività di gestione.<sup>33</sup> Va accresciuta la trasparenza nei confronti degli iscritti, in particolare dando ai lavoratori stime della loro posizione pensionistica basate su una pluralità di scenari.

La crisi finanziaria ci ha ricordato quanto gravi possano essere i rischi legati all'instabilità dei mercati finanziari per chi investe nella previdenza integrativa. Nel 2008, in Italia i fondi pensione negoziali e aperti hanno perso il 6 e il 14 per cento, rispettivamente; nel primo semestre di quest'anno hanno recuperato il 2,5 e il 3 per cento.<sup>34</sup> Il rischio di investimento è rilevante soprattutto per i lavoratori prossimi all'età del pensionamento, che hanno minori opportunità di reintegrare il capitale aumentando le contribuzioni o avvantaggiandosi di

eventuali successivi rialzi dei valori di mercato. I modelli di scelta di portafoglio indicano che l'esposizione al rischio azionario della ricchezza previdenziale andrebbe ridotta gradualmente al crescere dell'età del lavoratore.<sup>35</sup> L'evidenza mostra tuttavia che i lavoratori tendono a compiere scelte di portafoglio non ottimali.<sup>36</sup>

Andrebbe favorita la diffusione di prodotti di risparmio che semplifichino le scelte degli individui, ad esempio di strumenti che riducono automaticamente la rischiosità del portafoglio all'avvicinarsi del momento di pensionamento (cosiddetti fondi *life-cycle*).

Si potrebbe inoltre promuovere la diffusione di fondi con garanzie di rendimento minimo, ottenute ricorrendo a strumenti di mercato, e piani pensionistici occupazionali ibridi - già diffusi in altri paesi - dove i contributi dei lavoratori più giovani garantiscono in parte i rendimenti di quelli più anziani.<sup>37</sup> Lo Stato può contribuire con l'offerta di titoli pubblici con specifiche forme di indicizzazione o di limitate e trasparenti forme di garanzia sui rendimenti.<sup>38</sup>

Il buon funzionamento della previdenza integrativa dipende non solo dagli istituti che presiedono alla fase di accumulazione delle risorse (quali i fondi pensione), ma anche da quelli propri della fase di erogazione delle prestazioni.<sup>39</sup> Tra questi svolgono un ruolo centrale le rendite finanziarie.

In Italia il mercato delle rendite è di entità limitata. La domanda di questi prodotti è ancora scarsa: da un lato perché il pilastro pubblico a ripartizione ha finora garantito prestazioni pensionistiche relativamente elevate, dall'altro perché i nuovi fondi pensione non sono ancora entrati pienamente nella fase di erogazione delle prestazioni. Il costo delle rendite individuali è mediamente superiore a quello osservato nelle nazioni in cui il mercato è più sviluppato.<sup>40</sup> È necessario garantire un maggior grado di trasparenza riguardo a prezzi e caratteristiche dei prodotti, al fine di favorire la concorrenza tra i gestori e contenere i margini di profitto.<sup>41</sup> È necessario inoltre adottare misure che aiutino le compagnie a gestire i rischi associati con l'offerta di rendite.

La predisposizione di tavole demografiche aggiornate e con proiezioni specifiche per diverse categorie di lavoratori ridurrebbe i costi associati a problemi di selezione avversa, dovuti al fatto che chi sceglie di acquistare una rendita vitalizia ha in genere aspettative di vita superiori alla media. L'offerta di titoli a lunghissimo termine, indicizzati all'inflazione o con prestazioni collegate a un indice della vita media della popolazione (*longevity bonds*), contribuirebbe a contenere il rischio relativo a evoluzioni imprevedute della vita media attesa dell'intera popolazione,<sup>42</sup> e i rischi connessi con l'elevata durata finanziaria delle passività di bilancio delle compagnie.

La presenza di appropriati meccanismi di *governance* è un ulteriore requisito per il buon funzionamento dei fondi pensione. Dal confronto internazionale emergono tre caratteristiche desiderabili: adeguati livelli di rappresentanza e di professionalità all'interno degli organi di amministrazione e controllo; una chiara definizione dei ruoli e delle competenze tra i vari organi del fondo; la presenza di presidi per la gestione dei conflitti di interesse.<sup>43</sup>

I fondi pensione sono stati colpiti duramente dalla crisi. Non vanno tuttavia dimenticate le ragioni che sono alla base del processo, avviato all'inizio degli anni novanta, volto a favorire lo sviluppo di un sistema misto. A fronte delle riforme che riducono l'importo delle pensioni pubbliche, il pilastro a capitalizzazione consente di mantenere tassi di rimpiazzo adeguati, riducendo l'esposizione del sistema ai rischi demografici e politici del pilastro pubblico.<sup>44</sup>

Gli effetti della crisi finanziaria devono esortarci a introdurre correttivi che riducano i rischi di investimento del pilastro a capitalizzazione, soprattutto per i lavoratori prossimi al pensionamento, ma non a mettere in discussione l'architettura mista del nostro sistema previdenziale.<sup>45</sup>

Resta valido l'auspicio formulato quindici anni fa da Castellino per la definizione di "un sistema previdenziale equo e finanziariamente equilibrato, [che] non debba essere oggetto di ulteriori revisioni le quali (o anche soltanto l'attesa delle quali) genererebbero ... incertezze, ansie e tensioni."<sup>46</sup>



## ***Conclusioni***

La caduta di benessere per la perdita temporanea dell'impiego o per l'uscita definitiva dal mondo del lavoro sono temi di stretta, grave attualità. Vale la pena ricordare come nell'attuale pesante recessione il sistema pensionistico abbia garantito il reddito e la capacità di spesa di una parte cospicua della popolazione italiana. Quasi la metà delle famiglie riceve un reddito da pensione e per circa i due terzi di queste esso rappresenta la fonte principale di reddito.

Nell'anno in corso sono dovunque cresciute le risorse pubbliche destinate al sostegno del reddito di coloro che hanno perso il lavoro. Anche in Italia lo sforzo è stato grande. Superata la fase di emergenza, resta la necessità di adeguare il nostro sistema di ammortizzatori sociali a un mercato del lavoro divenuto più flessibile: ne sarebbe favorita la mobilità del lavoro, accresciuta l'efficienza produttiva, rafforzata la tutela dei lavoratori, aumentata l'equità sociale.

Il disegno ottimale di un sistema di protezione sociale è una materia complessa, sulla quale gli economisti si confrontano da decenni. È ancor più arduo raggiungere in pratica assetti condivisi, per la presenza di valori diversi e interessi contrastanti. Ciò che non deve mai venire meno è il ragionamento rigoroso, l'attenta valutazione delle alternative, la capacità di discernere le conseguenze oltre la contingenza immediata. Di questo metodo, in cui Castellino era maestro, testimonia ancora oggi la qualità del lavoro del "suo" CeRP.

- 
- <sup>1</sup> O. Castellino (1995), "Introduzione", in O. Castellino (a cura di), *Le pensioni difficili*, Il Mulino, Bologna, pagg. 9-18.
  - <sup>2</sup> L'Italia si discosta significativamente dalla media europea sia per la spesa assai inferiore per la disoccupazione sia per quella assai superiore per le pensioni. Secondo le stime dell'Eurostat, nel 2006 in Italia la spesa per protezione sociale risultava pari al 27 per cento del PIL, un livello sostanzialmente analogo alla media dei 27 paesi dell'UE. La spesa per la protezione contro i rischi collegati alla vecchiaia era pari al 13 per cento del prodotto, la più alta tra i paesi europei e di oltre tre punti superiore alla media. All'opposto, la spesa per il sostegno al reddito dei disoccupati rappresentava appena lo 0,5 per cento del prodotto, circa un terzo della media.
  - <sup>3</sup> A. Sen (1997), "L'occupazione: le ragioni di una priorità per la politica economica", in P. Ciocca (a cura di), *Disoccupazione di fine secolo*, Bollati Boringhieri, Torino; F. Vannoni (2009), "Disuguaglianze socioeconomiche e condizioni di salute attraverso l'indagine multiscopo Istat sulla salute", in A. Brandolini, C. Saraceno e A. Schizzerotto (a cura di), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Il Mulino, Bologna.
  - <sup>4</sup> M. Baily (1974), "Wages and Employment under Uncertain Demand", *Review of Economic Studies*, vol. 41, pagg. 37-50.
  - <sup>5</sup> G. Bertola (2004), "A Pure Theory of Job Security and Labour Income Risk", *Review of Economic Studies*, vol. 71, pagg. 43-61.
  - <sup>6</sup> N. Barr (1992), "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation", *Journal of Economic Literature*, vol. 30, pagg. 741-803.
  - <sup>7</sup> D. Acemoglu e R. Shimer (2000), "Productivity Gains from Unemployment Insurance", *European Economic Review*, vol. 44, pagg. 1195-2224.
  - <sup>8</sup> O. Blanchard e J. Tirole (2008), "The Joint Design of Unemployment Insurance and Employment Protection: a First Pass", *Journal of the European Economic Association*, vol. 6, pagg. 45-77.
  - <sup>9</sup> D. Franco e P. Sestito (1995), "Il sistema di protezione sociale dei disoccupati: alcune riflessioni su una possibile riforma", *Politica economica*, vol. 11, pagg. 389-412.
  - <sup>10</sup> G. Burtless (2009), "Unemployment Insurance for the Great Depression", Testimony for The commission on Finance U.S. Senate; Swedish Fiscal Policy Council (2009), *Swedish Fiscal Policy*, Stoccolma; S. Pirrone e P. Sestito (2009), "Prestazioni di solidarietà attiva e politiche di attivazione", mimeo.
  - <sup>11</sup> S. Pirrone e P. Sestito (2009), *Disoccupati in Italia*, Il Mulino, Bologna; B. Anastasia, M. Mancini e U. Trivellato (2009), "Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte. Tra riformismo strisciante, inerzie dell'impianto categoriale e incerti orizzonti di *flexicurity*", *ISAE Working paper*, n. 112.
  - <sup>12</sup> A. Paggiaro, E. Rettore e U. Trivellato (2009), "The Effect of a Longer Eligibility to a Labour Market Programme for Dismissed Workers", *Labour*, vol. 23, pagg. 37-66.
  - <sup>13</sup> European Commission (2009), "Labour market and wage developments in 2008", *European Economy*, n. 8.
  - <sup>14</sup> Include i lavoratori dipendenti permanenti nel settore privato e tutti quelli temporanei.
  - <sup>15</sup> P. A. Diamond (1977), "A framework for Social Security analysis", *Journal of Public Economics*, vol. 8, pagg. 275-298.

- <sup>16</sup> M. Feldstein (1985), "The Optimal Level of Social Security Benefits", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 100, pagg. 303-320. D. Laibson (1997), "Golden Eggs and Hyperbolic Discounting", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, pagg. 443-477.
- <sup>17</sup> P. Orszag e J. E. Stiglitz (2001), "Rethinking pension reform: 10 myths about social security system", in R. Holzman e J. E. Stiglitz (a cura di) *New ideas about old age security: toward sustainable pension systems in the 21<sup>st</sup> century*, Washington DC, World Bank. S. Nataraj e J. B. Shoven (2003), "Comparing the Risks of Social Security with and without Individual Accounts", *American Economic Review*, Vol. 93, pagg. 348-353. Questa era anche l'opinione di Castellino, si veda (1995) "Miti e paradossi della previdenza sociale", *Biblioteca della libertà*. XXX, n. 128, pagg. 19-29.
- <sup>18</sup> J. B. Shoven (2000), *Administrative Aspects of Investment-based Social Security*, University of Chicago Press, Chicago.
- <sup>19</sup> M. Feldstein (1974), "Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation", *Journal of Political Economy*, vol. 82, pagg. 905-926.
- <sup>20</sup> Sui conflitti fra generazioni connessi con il sistema pensionistico, si veda: V. Galasso (2006), *The Political Future of Social Security in Aging Societies*, MIT Press, Boston.
- <sup>21</sup> Castellino sottolineava che il principale problema della ripartizione sta "nei troppo tenui o inesistenti vincoli che essa pone alla promessa legislativa di prestazioni elevate e crescenti". O. Castellino (1981), "La previdenza sociale in Italia: quanto sociale e quanto previdente?", *Rivista di politica economica*, vol. 2, pagg. 135-170.
- <sup>22</sup> P. A. Diamond (2004), *Designing a Good Pension System*, Banca d'Italia, Roma.
- <sup>23</sup> Ministero del Tesoro (1981), "La spesa previdenziale e i suoi effetti sulla finanza pubblica", in *Relazione della Commissione di studio istituita dal Ministro del Tesoro*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma. Previsioni sull'evoluzione della spesa previdenziale erano state condotte pochi anni prima anche da esperti della Banca d'Italia: G. Morcaldo e Pierucci, P. (1978), "L'onere futuro della spesa per pensioni", in *Rivista di economia e politica industriale*, vol. 3, pagg. 259-298.
- <sup>24</sup> Un sistema simile era stato prefigurato per il caso italiano in O. Castellino (1969), "Un sistema di pensioni per la vecchiaia commisurate ai versamenti contributivi effettuati e alla dinamica dei redditi medi di lavoro", *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, vol. 28, pagg. 1-23.
- <sup>25</sup> O. Castellino e E. Fornero (2001), *La riforma del sistema previdenziale italiano*, Il Mulino, Bologna. Si veda anche D. Franco (2002), "Italy: A Never-ending Pension Reform", in M. Feldstein e H. Siebert (a cura di), *Coping with the Pension Crisis. Where Does Europe Stand?*, Chicago University Press, Chicago.
- <sup>26</sup> O. Castellino (1985), "C'è un secondo debito pubblico (più grande del primo)?", *Moneta e credito*, vol. 149, pagg. 21-30.
- <sup>27</sup> O. Castellino (1976), *Il labirinto delle pensioni*, Il Mulino, Bologna.
- <sup>28</sup> Su questi aspetti, si veda il contributo di G. Morcaldo (2007), "Pensioni: necessità di una riforma", *Economia Italiana*, vol. 2, pagg. 395-434.
- <sup>29</sup> Attualmente assai ridotti per gli uomini e, in prospettiva, per le donne del pubblico impiego (la parificazione dell'età di pensionamento tra lavoratrici e lavoratori del pubblico impiego è stata necessaria per ottemperare alla sentenza della Corte di giustizia europea, ma ha introdotto una disparità di trattamento tra lavoratrici del pubblico impiego e quelle del settore privato).

- <sup>30</sup> R. Bottazzi, T. Jappelli e M. Padula (2006), “Retirement expectations, pension reforms, and their impact on private wealth accumulation”, *Journal of Public Economics*, vol. 90, pagg. 2187-2212.
- <sup>31</sup> O. Castellino e E. Fornero (1997), “Privatizzare la previdenza sociale? Condizioni, modalità e limiti”, *Politica economica*, vol. 1, pagg. 3-26. In questo lavoro gli autori considerano una riduzione dell’aliquota contributiva al primo pilastro dal 33 al 25 per cento. L. Forni e R. Giordano (2001), “Funding a PAYG pension system: the case of Italy”, *Fiscal Studies*, vol. 22, pagg. 487-526.
- <sup>32</sup> Sulla base delle informazioni sul reddito disponibile desunte dall’Indagine della Banca d’Italia sui bilanci delle famiglie italiane, il tasso di povertà relativa tra i nuclei con capofamiglia pensionato (molti dei quali hanno età relativamente bassa) è pari a circa il 10,2 per cento a fronte del 13,6 per cento per le altre tipologie familiari. Si veda D. Franco, M. R. Marino e P. Tommasino (2008), “Pension Policy and Poverty in Italy: Recent Developments and New Priorities”, *Giornale degli economisti e annali di economia*, vol. 67, pagg. 119-160. Sulla base dei dati dell’indagine campionaria EU-SILC il tasso di povertà relativa degli ultra sessantacinquenni è in Italia leggermente superiore a quello della media della popolazione (rispettivamente 22 e 20 per cento). Tuttavia questo divario è in proporzione inferiore a quello osservato in media nei paesi dell’area dell’euro (rispettivamente 19 e 16 per cento).
- <sup>33</sup> R. Cesari, G. Grande e F. Panetta (2007), “La previdenza complementare in Italia: caratteristiche, sviluppo e opportunità per i lavoratori”, *Questioni di economia e finanza*, n. 8, Banca d’Italia.
- <sup>34</sup> Covip (2009), *La previdenza complementare. Principali dati statistici*, aggiornamento al 31 luglio, Roma.
- <sup>35</sup> J. Y. Campbell e L. M. Viceira (2002), *Strategic asset allocation: portfolio choice for long-term investors*, Oxford University Press, Oxford.
- <sup>36</sup> Alcuni lavoratori mostrano un eccessivo attivismo, cercando di anticipare i rendimenti futuri sulla base di quelli osservati. Altri preferiscono non scegliere, mantenendo l’allocazione di portafoglio iniziale anche quando questa non è idonea alla propria condizione (J. Agnew, P. Balduzzi e A. Sunden, 2003, “Portfolio choice and trading in a large 401(k) plan”, *The American Economic Review*, vol. 93, pagg. 193-215). Ciò è in parte confermato dall’analisi delle scelte di portafoglio degli iscritti al fondo pensione di una banca italiana di media grandezza effettuata in G. Cappelletti, G. Guazzarotti e P. Tommasino (2009) “Portfolio choice in pension funds: evidence from Italy”, Banca d’Italia, lavoro presentato alla decima conferenza annuale del CeRP (Torino, 24-25 settembre 2009).
- <sup>37</sup> T. Boeri, L. Bovenberg, B. Coeuré e A. Roberts (2006), *Dealing with the New Giants: Rethinking the Role of Pension Funds*, International Center for Monetary and Banking Studies, Ginevra.
- <sup>38</sup> Un sistema di garanzia pubblica della previdenza complementare andrebbe disegnato in modo tale che i rischi trasferiti al bilancio pubblico siano minimi. Si veda al riguardo G. Grande e I. Visco (2009), “A public guarantee of a minimum return to defined contribution pension scheme members”, Banca d’Italia, lavoro presentato alla decima conferenza annuale del CeRP (Torino, 24-25 settembre 2009).
- <sup>39</sup> I. Visco (2009), “Retirement saving in the payout phase: how to get there and how to get the most out of it”, *OECD Financial Market Trends*, 96.
- <sup>40</sup> G. Guazzarotti e P. Tommasino (2008), “The annuity market in an evolving pension system: lessons from Italy”, CERP, *Working Paper 77/08*.
- <sup>41</sup> Le compagnie di assicurazione dovrebbero ampliare la gamma dei prodotti offerti, introducendo rendite indicizzate all’inflazione, prodotti che prevedono la possibilità di effettuare prelievi o di posticipare l’erogazione degli assegni (*programmed withdrawals* e

*deferred annuities*), polizze a condizioni più favorevoli per categorie svantaggiate (*enhanced annuities*).

- <sup>42</sup> I. Visco (2007), “Longevity risk and financial markets”, in M. Balling, E. Gnan e F. Lierman (a cura di), *Money, Finance and Demography: The Consequences of Ageing*, SUERF Colloquium Volume 2006, Vienna: SUERF.
- <sup>43</sup> Un’analisi degli statuti di un campione rappresentativo di fondi pensione italiani conferma la presenza di alcune criticità per ognuno di questi aspetti. Si veda F. Bripi e C. Giorgiantonio (2009), “La *governance* dei fondi pensione italiani: miglioramenti possibili”, Banca d’Italia, mimeo.
- <sup>44</sup> Group of Ten (2005), “Ageing and pension system reform: implications for financial markets and economic policies”, a cura di I. Visco, supplemento a *OECD Financial Market Trends*, Parigi.
- <sup>45</sup> Sulle stesse linee, si veda OECD (2009), *Pensions at a glance 2009*, Parigi. P. Antolin e F. Stewart (2009), “Private pensions and policy responses to the financial and economic crisis”, *OECD Working paper on insurance and private pensions*, n. 36, Parigi.
- <sup>46</sup> O. Castellino (1994), “La riforma del sistema previdenziale ovvero il rapporto che non fu mai scritto”, *Moneta e credito*, XLVII, n. 188, pagg. 515-540.