PARTE QUARTA

Effetti sociali delle politiche previdenziali

6. LA TUTELA DELLE FASCE DEBOLI NEI SISTEMI PREVIDENZIALI: UNA PROSPETTIVA COMPARATA

Con la promulgazione della legge 8 agosto 1995 n. 335 che reca norme di *"Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare"* lo Stato italiano ha voluto definire un nuovo assetto della previdenza che si basa sui seguenti interventi[196] :

1. la definizione di nuovi e uniformi criteri di calcolo dei trattamenti pensionistici, attraverso la commisurazione dei trattamenti alla contribuzione;
2. l'affermazione del principio di flessibilità delle condizioni di accesso alle prestazioni;
3. l'armonizzazione degli ordinamenti pensionistici esistenti, in particolare anche per quanto riguarda i divari tra dipendenti pubblici e privati;
4. l'agevolazione delle forme pensionistiche complementari, attuate attraverso l'adesione volontaria a fondi pensione;
5. la stabilizzazione della spesa pensionistica in rapporto al prodotto interno lordo.

Per sommi capi si può affermare che, con questa norma, il sistema italiano di previdenza sociale ha imboccato la strada dei "tre pilastri" – pensione pubblica obbligatoria, pensione complementare volontaria, risparmio individuale - e creato le premesse per una progressiva responsabilizzazione dei diretti interessati rispetto all'obbiettivo di garantire un reddito che sia adeguato alle proprie aspettative e potenzialità, dopo l'uscita dal mercato del lavoro.

Tra le esigenze prioritarie di questa riforma vi sono stati i problemi di *sostenibilità* della spesa pensionistica in presenza di una dinamica demografica, di una dinamica del debito pubblico e di una dinamica del costo del lavoro concordemente ritenuti non più compatibili con le esigenze di competitività e sviluppo del sistema economico nazionale ed europeo. L'attenzione prioritaria a questi fattori di ordine macro – certamente non eludibili – ha però messo in secondo piano gli effetti del sistema contributivo sulla *adeguatezza* del reddito pensionistico che sarà percepito dai singoli cittadini nel corso della loro vecchiaia, specialmente da quelli che avranno avuto una retribuzione bassa o avranno avuto percorsi lavorativi discontinui, essendo quest'ultima una eventualità sempre meno "atipica" e sempre più "normale".

In questa prospettiva, anche la tutela delle "fasce deboli" – che già oggi risulta problematica - assume contorni più ampi che si intrecciano con le esigenze perequative e redistributive proprie di ogni sistema previdenziale pubblico.

6.1 Il sistema pensionistico tra equità e solidarietà

Nei paesi economicamente sviluppati la tutela dei soggetti in età anziana rappresenta per tradizione una delle componenti più importanti a carico dei sistemi di protezione sociale.

---

[196] Al riordino del sistema previdenziale hanno contribuito in particolare l'articolo 3 della legge n.421/1992; il dlgs n. 503/1992; l'articolo 11 della legge n. 537/1993; il Capo II della legge n. 724/1994; la legge n. 335/1995 - con relativi provvedimenti attuativi; la legge n.662/1996; la legge n. 449/1997. Per una rassegna generale e ben articolata delle problematiche legate al sistema previdenziale italiano e agli effetti delle riforme adottate in questi ultimi anni si veda F. Padoa Schioppa Kostoris (a cura), *Pensioni e risanamento della finanza pubblica*, Il Mulino, Bologna 1996. Per quanto attiene invece il tema delle pensioni complementari si veda E. Fornero, *L'economia dei fondi pensione*, Il Mulino, Bologna 1999.

L'Europa ha in questo campo un'esperienza collaudata da quasi due secoli di impegno[197]. L'impianto dei primi sistemi pensionistici di carattere obbligatorio va fatta infatti risalire all'esperienza tedesca del 1889[198]. Prima di essa però esistevano già forme volontarie di previdenza, sostenute in qualche modo dalla legislazione. Tali strumenti hanno avuto origine verso la fine del '700 con la proposta di Bentham di istituire le *Frugality Banks* , destinate a raccogliere i piccoli risparmi destinati a combattere la povertà. Rientrano in questo filone anche le casse di risparmio " a costituzione sociale", nate su iniziativa filantropica e dei governi locali in molti territori dell'Impero austro-ungarico intorno al 1820 e frutto di una pionieristica esperienza maturata a Vienna e sostenuta dalla legislazione della Monarchia asburgica dell'Imperatore Francesco II[199]. Si trattava di istituzioni, senza fini di lucro, chiamate a gestire i piccoli patrimoni raccolti da parte dei ceti più umili con il fine di riconoscere loro una rimunerazione legata essenzialmente ad attività di investimento in titoli e in prestiti di carattere ipotecario.

Dopo tanti anni, le riforme in atto nei sistemi di previdenza stanno generando assetti che, più di quanto accadeva sino a pochi anni orsono, si riallacciano esplicitamente proprio alle esperienze iniziali. Se è vero infatti che le pensioni, frutto della contribuzione obbligatoria, hanno sinora svolto il compito di garantire la continuità del reddito anche dopo l'interruzione del rapporto di lavoro per raggiunti limiti di età, è altrettanto vero che con l'affermazione recente dei modelli a "tre pilastri" si legittima un sistema in cui le pensioni "alla Bismark" convivono con quelle volontarie e individuali, molto vicine nello spirito e nelle finalità a quanto promosso dalle casse di risparmio a costituzione sociale della prima metà dell'800.

Questo "ritorno alle origini" e l'affermarsi di forme articolate di tutela sociale, basate sia sulla fiscalità che sull'accumulazione volontaria, segna una svolta significativa rispetto al passato recente ma pone più di un quesito sulla capacità di tali strumenti di garantire ai lavoratori *..in caso di vecchiaia....mezzi adeguati alle loro esigenze di vita*, così come prevede l'articolo 38 della Costituzione italiana.

La riforma del 1995 ha reintrodotto il principio secondo cui la pensione è definita sulla base della capitalizzazione dei contributi versati e non più con riferimento all'entità della retribuzione percepita al termine dell'attività. Tale meccanismo di calcolo richiama espressamente, salvo che per l'entità della rivalutazione, quello tipico delle pensioni complementari volontarie, previste dall'art.3, comma 1, lettera v) della legge 23 ottobre 1992 n.421 ed espressamente regolate dal Dlgs. n. 124 del 21 aprile 1993 e successive modificazioni.

In questo senso il futuro pensionistico dei lavoratori italiani risulta interamente fondato su una pura logica di capitalizzazione, ovvero sul principio secondo cui a ciascuno competono somme commisurate a *quanto* e a *quando* ha versato. Per la previdenza obbligatoria, che rimane in un ambito di finanziamento a ripartizione, la capitalizzazione dei contributi avviene sulla base di un tasso pari alla crescita media quinquennale del prodotto interno lordo nominale; per le pensioni complementari i contributi sono invece capitalizzati in base al rendimento degli investimenti finanziari attuati dal fondo pensione a cui il lavoratore ha aderito.

Esaminare l'impatto di queste misure normative sul piano dell'equità e della redistribuzione è operazione quanto mai complessa. Per i sistemi previdenziali occorre distinguere in primo luogo tra solidarietà ed equità[200]. L'equità attiene tipicamente il rapporto

---

[197] Si veda G.A. Ritter, *Storia dello stato sociale*, Laterza, Bari 1996.

[198] In Italia la legislazione statale introdusse nel 1898 forme di previdenza ma a carattere solo volontario.

[199] A.Leonardi, *Risparmio e credito in una regione di frontiera*, Ed. Laterza, Bari 2001; pagg. 18-26.

[200] Si veda in proposito M. Ferrera, *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Bologna 1993.

tra ciò che il soggetto paga al sistema e ciò che ottiene in cambio, sotto forma di rendita pensionistica; la solidarietà invece riguarda la capacità di tutela dei soggetti più deboli.

Nel nostro sistema pensionistico, governato sia da logiche di ripartizione (per la parte obbligatoria), che di capitalizzazione finanziaria (per la previdenza complementare e volontaria), l'applicazione di tali principi deve essere estesa in qualche modo al complesso delle due misure. Poiché la previdenza complementare è governata per larga parte da logiche di accumulazione, "esogene" rispetto alla volontà del legislatore, dovrebbe risultare implicito il fatto che *il tema dell'equità e della solidarietà* dell'intero sistema previdenziale dovrebbero essere affrontati e risolti soprattutto *a carico della componente obbligatoria.* Tale conclusione appare tanto più rilevante quanto più, come avverrà in futuro, la previdenza di base sarà chiamata ad assolvere solo in parte al compito di garantire gli standard di vita degli ex lavoratori.

Dal punto di vista della *solidarietà* tra lavoratori, la riforma della previdenza a ripartizione prevede, come unico punto rilevante, l'assenza di forme di discriminazione tra i sessi per quanto attiene il calcolo delle rendite della previdenza obbligatoria. In base alla nuova legislazione le donne possono infatti beneficiare di un trattamento che, a parità di versamenti contributivi e di loro distribuzione nel tempo, risulta identico a quello dei maschi. A causa però della diversa speranza di vita, il flusso di prestazioni pensionistiche per le lavoratrici è destinato in media a protrarsi per un numero maggiore di anni, comportando in tal modo che la componente maschile contribuisca a co-finanziare una politica che va prevalentemente a vantaggio dell'altro sesso. Ovviamente ciò non vale per le pensioni complementari, il cui calcolo è interamente affidato alle rigide logiche attuariali. Di riflesso, a parità di ogni altra condizione, le lavoratrici riceveranno una pensione integrativa di circa il 35% inferiore a quella dei colleghi maschi[201].

Per cogliere invece le implicazioni relative alla solidarietà, ovvero alla capacità di tutelare i soggetti più deboli, dobbiamo partire dalla premessa secondo cui alla base dell'entità relativa delle prestazioni vi è il rapporto tra tasso di variazione della retribuzione e tasso di rivalutazione dei contributi. A parità di valore di quest'ultimo, coloro che hanno avuto nella vita lavorativa una crescita dei redditi inferiore, otterranno pensioni in assoluto minori: per 40 anni di contribuzione, un punto di differenza tra i due tassi comporta una riduzione della pensione, che si sarebbe avuta in caso di uniformità, pari al 17%; due punti portano ad uno scarto del 31%. Per coloro che hanno avuto redditi con una crescita maggiore, la pensione aumenterà del 22% se lo scarto è di un punto, del 51% se di due e di quasi il 90% se raggiunge i tre punti.

Il nostro esempio è del tutto particolare perché fondato sull'ipotesi di crescita costante nel tempo sia delle retribuzioni che del tasso di capitalizzazione. E' però utile per sottolineare come, con il sistema di calcolo basato sulla capitalizzazione dei contributi, i lavoratori con minor sviluppo dei redditi avranno a disposizione un patrimonio contributivo che darà luogo ad una pensione in linea di principio superiore rispetto sia alla loro ultima retribuzione che a quella in media percepita nella vita lavorativa. Il contrario accadrà invece per i più favoriti dallo sviluppo dei redditi. Ovvero per coloro che avranno una vita lavorativa che, soprattutto nei primi anni risulta caratterizzata da discontinuità e basse remunerazioni. Per essi infatti la pensione sarà mediamente inferiore.

Considerazioni analoghe riguardano anche il caso dei soggetti con una dinamica dei redditi superiore al tasso di capitalizzazione dei contributi versati per la previdenza pubblica. Se costoro hanno goduto di redditi elevati è ragionevole attendersi, dal punto di vista equitativo, che le rendite si collochino su livelli anche sensibilmente inferiori. Ben diversa è

---

[201] In realtà il divario appare ancora maggiore se si considera che le donne possono accedere alla pensione a 60 anni, ovvero con 5 anni di contribuzione in meno e altrettanti di minor capitalizzazione e di maggior durata dei trattamenti.

la conclusione per coloro che invece fossero partiti con redditi molto bassi e che tali fossero rimasti nonostante la crescita significativa. Per loro sarebbe ben più difficile giustificare una pensione di importo contenuto rispetto alle esigenze di vita. Una simulazione sulla dinamica retributiva non uniforme permette di evidenziare altri aspetti interessanti.

Prendiamo a riferimento due persone che iniziano la loro attività a 21 anni e che continuano ininterrottamente sino ai 65, età prevista per poter andare in pensione. A quel momento i loro redditi sono pressoché identici, così come la somma di quanto percepito nell'arco dei 45 anni di lavoro. Di conseguenza saranno gli stessi sia il totale dei contributi previdenziali versati che le somme trasferite al fondo per la pensione complementare (Tav. 6.1).

Tav. 6.1: Rapporto tra l'importo delle pensioni e la media dei redditi degli ultimi 10 anni lavorativi – Ipotesi di regime contributivo

	Carriera lineare		Carriera discontinua		Differenze	
Rendimenti finanziari	5%	7%	5%	7%	5%	7%
Pensione contributiva	100%	100%	80%	80%	- 20%	- 20%
Pensione complementare	37%	57%	29%	41%	- 8%	- 16%
Totale	137%	157%	108%	121%	- 29%	- 36%

Ciò che differenzia i due lavoratori è la dinamica delle loro entrate durante la vita lavorativa. Il primo inizia con un reddito di 15.000 Euro, che si incrementa regolarmente ogni anno secondo un tasso del 4%, supposto pari a quello registrato dal PIL (2% reale più un 2% di inflazione). Il secondo ha una carriera molto meno lineare: fino a 40 anni ha un reddito che oscilla tra la metà e i due terzi di quello percepito dal primo; a 41 anni comunque i due redditi si allineano, con il secondo lavoratore che per i 15 anni successivi gode di incrementi pari al 6% - contro il 4% dell'altro. Infine negli ultimi dieci anni il reddito del secondo lavoratore ha un andamento più contenuto, aumentando solo dell'1,5% annuo.

La tavola 6.1 riporta l'ammontare sia della pensione contributiva a regime e sia della pensione complementare, nell'ipotesi che questa abbia goduto di rendimenti finanziari costanti pari al 5% e al 7%. Per semplicità si è assunto che il valore della pensione complementare sia quantificato applicando al totale del patrimonio, accumulato nel fondo pensione, lo stesso coefficiente previsto dalla riforma per il calcolo della pensione pubblica all'età di 65 anni.

Come si può osservare, nonostante si sia assunto per ipotesi che i due lavoratori abbiano "prodotto" lo stesso monte di reddito e chiuso la loro carriera con la stessa retribuzione, la pensione complessiva presenta una differenza relativa di circa un terzo. Ciò è dovuto soprattutto all'impatto della pensione pubblica contributiva. Quella complementare non fa che accentuare il fenomeno, esasperato poi da incrementi nei rendimenti finanziari.

Anche cambiando i parametri della simulazione il valore qualitativo dei risultati rimane sostanzialmente immutato. Quando la pensione complementare si associa ad una pensione a ripartizione, calcolata con il metodo contributivo, si accentua la penalizzazione relativa per tutti coloro che presentano carriere lavorative discontinue, con bassi valori iniziali del reddito. Un lavoratore in queste situazioni rappresenta una figura tutt'altro che astratta. E' il tipico caso che si verifica per le lavoratrici e più in generale per coloro che – come già accade - si immettono su un mercato del lavoro sempre più flessibile e tendenzialmente incapace di garantire continuità dei rapporti e dei flussi retributivi.

A pochi anni di distanza dalla riforma del 1995 non è il caso di riproporre il ritorno ad un sistema di calcolo della pensione pubblica basato sul retributivo. Esistono comunque spazi per introdurre correzioni anche rimanendo nell'ambito di sistemi contributivi,

prevedendo ad esempio che per gli importi versati negli ultimi anni si utilizzi un tasso di capitalizzazione più elevato di quello applicato per la restante parte del calcolo.

E' però essenziale cogliere l'importanza che può avere il contenimento degli effetti prodotti da interruzioni più o meno lunghe del rapporto di lavoro e della contribuzione, soprattutto nella fase giovanile, così come da ingressi tardivi nel mercato del lavoro. Le logiche della capitalizzazione e del calcolo attuariale esasperano infatti tali interruzioni e pertanto rendono necessarie, in una logica di solidarietà, l'introduzione di forme esplicite di tutela.

Già oggi la previdenza pubblica adotta meccanismi che garantiscono ai lavoratori in difficoltà, perché ad esempio disoccupati, in malattia o in maternità, periodi corrispondenti di attività figurativa che garantiscono la continuità della contribuzione. In aggiunta sono previsti livelli minimi di prestazioni pensionistiche. Alla luce dell'evoluzione del nostro sistema previdenziale andrebbe valutata con attenzione l'opportunità di introdurre una contribuzione "sostitutiva", di opportuno ammontare, destinata ad eliminare le discontinuità dei versamenti al verificarsi di taluni eventi quali la disoccupazione, la maternità e la malattia, almeno sul fronte della previdenza obbligatoria.

6.2 Alcune indicazioni per le politiche previdenziali

Se il vecchio welfare ha impiegato oltre un secolo per giungere a compimento il nuovo welfare deve necessariamente passare attraverso un periodo di revisioni e aggiustamenti – anche in costanza di scenari economici, demografici e sociali. Sia dunque consentita la formulazione di alcune indicazioni per un auspicabile nuovo assetto delle politiche previdenziali.

Una pensione pubblica contributiva esaspera gli effetti della capitalizzazione di un sistema previdenziale in cui è presente anche la pensione complementare. Una proposta ragionevole potrebbe prevedere l'uso di un tasso di rivalutazione dei contributi della pensione pubblica differenziato nel tempo: più elevato per gli ultimi anni di contribuzione che per i precedenti. In tal modo si tutelerebbero i soggetti che hanno avuto progressioni di carriera tendenzialmente "tardive" , realizzando in tal modo un collegamento tra la pensione e il principio di conservazione dello standard dello stile di vita – implicito nell'articolo 38 della Costituzione.

Il ritmo con cui i legislatori intervengono sulle norme previdenziali è tale da rendere difficile se non impossibile ogni previsione attendibile sullo sviluppo delle pensioni, soprattutto se riferito a contesti di medio e lungo periodo. In questo senso *le pensioni complementari, anche se esposte ai rischi dei mercati finanziari, finiscono per apparire relativamente più "sicure" delle forme di previdenza obbligatoria a ripartizione*. Lo sviluppo della previdenza complementare è dunque strategico e dalla sua diffusione e generalizzazione dipende anche la possibilità di realizzare ulteriori ed importanti economie sul costo del lavoro.

Non vi sono però scorciatoie alla complessità. Se la previdenza complementare è strategica, ma la sua diffusione appare inadeguata e soprattutto "sbilanciata" a danno dei più deboli, potrebbe essere forte la tentazione di introdurre l'obbligatorietà delle adesioni ai fondi pensione – mitigata magari da una forma di *contracting-out* per i soggetti a maggior reddito. Sul piano operativo quella dell'obbligatorietà sarebbe una strada certamente semplice ed efficace. Non andrebbero però sottovalutati tre problemi con cui essa dovrebbe confrontarsi.

Il primo è di *tipo etico*. L'imposizione dei comportamenti rappresenterebbe una ri-legittimazione della visione paternalista dello stato e segnerebbe un allontanamento dal

disegno di progressiva responsabilizzazione individuale. Lo stato che ordina contro lo stato che spiega e convince.

Il secondo problema concerne il *livello del consenso*. Già è accaduto che in occasione del rinnovo dei contratti di lavoro più d'uno si sia opposto all'innalzamento della quota di contribuzione e alla riduzione del reddito disponibile che la stessa comporta, sia per chi ha aderito ai fondi e sia, indirettamente, per chi è rimasto fuori. L'ingresso obbligatorio nei fondi farebbe emergere con forza questa opposizione e soprattutto la voce di chi – e si tratta sicuramente della maggioranza - sino ad oggi ha ritenuto di non dotarsi di una pensione complementare.

Il terzo dal *rendimento del T.F.R.* che potrebbe ottenere nei fondi pensione un rendimento effettivo netto potenzialmente inferiore a quello garantito in azienda, con tutte le conseguenze che ciò comporta.

Anche prescindendo dal problema dei rendimenti minimi del TFR, la scelta della volontarietà rimane sicuramente l'unica accettabile, almeno sino a quando la stragrande maggioranza dei lavoratori dipendenti e la quasi totalità degli autonomi non avranno aderito ai fondi pensione. Il mantenimento del principio della volontarietà, che a nostro parere rappresenta un valore assoluto, dovrebbe però associarsi al superamento di taluni problemi.

Va rimosso il vincolo dell'informazione incompleta. La novità della previdenza complementare, la complessità dei meccanismi che la regolano e la reggono devono essere resi comprensibili e chiari a tutti. Anche il problema della "conoscenza" propria degli organi dei fondi non sfugge a questo tipo di considerazioni. I fondi non possono assumersi questo onere, anche alla luce delle considerazioni sui costi e sugli incentivi per chi è già iscritto. Altri dovrebbero farsi carico del problema e promuovere iniziative in tal senso- sopportandone e costi.

Se i vantaggi derivanti dal reddito sono decrescenti e le aliquote dell'imposta sul reddito sono progressive, gli incentivi fiscali debbono essere rivisti. In particolare, se si vuole promuovere l'iscrizione dei soggetti a minor reddito e più giovani i vantaggi fiscali dovrebbero essere tali da premiare in misura proporzionalmente maggiore queste categorie. L'ipotesi potrebbe essere quella di adottare almeno una detrazione uniforme per tutti, elevata magari per i più giovani. Meglio sarebbe se la detrazione fosse maggiore per i redditi minori.

Se il fondo pensione è assimilabile, per la sua natura associativa, ad un Club, allora non può rientrare tra i suoi compiti impliciti o espliciti quello di promuovere – ad oltranza - l'adesione ai fondi pensione. Superata una soglia di equilibrio costi-benefici cessano gli incentivi alla ricerca di nuovi iscritti. Altri debbono farsi carico di questo onere di interesse generale, oppure altri debbono farsi carico degli oneri, lasciando poi l'azione e l'iniziativa ai fondi pensione.

Si dovrebbe accrescere in chi aderisce ai fondi il senso di sicurezza e di effettiva disponibilità dei propri risparmi. Andrebbe prevista *una più ampia e ragionevole possibilità di prelievo e di ripristino delle somme accantonate nei fondi pensione.* Qualche penalizzazione, necessariamente marginale, potrebbe bastare per sottolineare la delicatezza di un prelievo che distolga dall'investimento previdenziale.

Accanto a queste considerazioni altre ne potrebbero essere aggiunte con l'intento di aumentare l'affidabilità della componente complementare della previdenza, ponendo così le premesse per possibili e significativi "sconti" sulla previdenza obbligatoria. Interventi in questa direzione riguardano correttivi pubblici posti a quelli che sono considerati come gli elementi alla base del fallimento dei sistemi pensionistici a capitalizzazione[202]:

---

[202] Si tratta di aspetti che rientrano tra le prerogative dello Stato nell'ambito della riforma previdenziale del Cile, l'unica basata su un sistema di fondi pensione a capitalizzazione. Si veda in proposito P. Diamond, *Privatisation of Social Security: Lesson from Chile*; NBER Workig Papers, 1993

- *l'insufficiente rendimento dei fondi, dovuto anche a possibili "crolli" dei mercati finanziari;*
- *la tenuta in termini reali delle rendite pensionistiche.*

Si tratta di due garanzie estremamente importanti, che sono ben presenti nella psicologia di chi deve valutare l'utilità ed i possibili ritorni legati all'adesione ad un fondo. A queste garanzie sarebbe possibile provvedere attraverso una specifica azione promossa dall'ente pubblico e possibilmente fondata più che su aleatori patti intergenerazionali su adeguati strumenti finanziari, capaci di consentire, secondo una logica *funded*[203], la tenuta dei rendimenti e delle prestazioni anche rispetto ai due eventi menzionati.

L'intervento in questione è tecnicamente fattibile e peraltro reperibile sul mercato, ma al prezzo di rendimenti dei fondi più bassi. Per non penalizzare le pensioni di domani, al pari di quanto già avviene nel sistema cileno, potrebbero essere individuate specifiche forme di finanziamento dei processi di accumulazione dei fondi di "garanzia". In particolare è la tassazione dei fondi pensione stessi che potrebbe fornire le risorse necessarie per realizzarli, così come quelle che andrebbero assorbite per superare gli altri "fallimenti" dei sistemi previdenziali a carattere complementare. L'imposta che colpisce i risultati di gestione potrebbe cioè essere trasformata in un tributo di scopo, destinato a finanziare l'accumulazione di risorse necessaria per coprire le esigenze dettate dagli interventi correttivi dei "fallimenti" sopra richiamati.

Una simile operazione finirebbe per condurre ad una forma di "uniformità", sul piano collettivo, del trattamento fiscale riservato a tutta la previdenza, obbligatoria e complementare: i singoli sosterrebbero l'onere della tassazione sui proventi degli investimenti finanziari, garantendo tra l'altro una ragionevole neutralità del tributo, mentre sul piano "collettivo" la previdenza di secondo livello finirebbe per risultare complessivamente "esente", così come già accade per quella obbligatoria.

6.3 Verso un'organizzazione anche regionale della previdenza complementare

Le precedenti considerazioni formano un lungo ed esplicito elenco di possibili "fallimenti" sia dell'attuale assetto delle politiche previdenziali e sia della capacità delle stesse di perseguire ragionevoli obiettivi di carattere equitativo, ovvero di tutela dell'interesse generale nella promozione di più incisive forme di tutela della qualità della vita. Altre riguardano la capacità dei sistemi di welfare di garantire la costanza delle prestazioni nel medio lungo periodo, ovvero di offrire scenari di maggior sicurezza e stabilità alla nostra popolazione.

Si tratta in ogni caso di critiche e di fallimenti che nulla vogliono togliere al ruolo che il mercato svolge e può svolgere, soprattutto con riferimento alla previdenza e in particolare alla gestione e alla valorizzazione dei patrimoni accumulati dai fondi pensione complementari. La stessa considerazione vale per il principio di concorrenza tra operatori dei diversi fondi, garanzia questa di efficienza allocativa. In questo senso la logica "privata" che governa scelte e funzionamento dei fondi pensione appare fuori discussione, così come la sana autonomia gestionale, con tutte le responsabilità e i vantaggi che da essa discendono.

L'analisi che è stata prospettata contiene, oltre alle sottolineature sulle carenze di carattere redistributivo ed allocativo, anche alcune precise e costruttive proposte. Vorremmo riservare la parte finale del contributo alla descrizione di un nuovo modello in cui sia il

[203] Il termine è tradizionalmente utilizzato per identificare le politiche di spesa a valenza differita, che fondano le loro prestazioni sui frutti scaturiti da adeguati capitali finanziari. Ad esempio la pensione complementare è funded, mentre non lo è la previdenza a ripartizione.

mercato che le amministrazioni pubbliche rivestono ruoli chiari e specifici sia sul piano delle responsabilità che dell'operatività.

Secondo una logica di carattere "federale" le responsabilità dovrebbero essere assegnate ai diversi livelli di governo secondo il principio di sussidiarietà, partendo cioè dal basso e attribuendo al livello maggiore ciò che palesemente non può essere svolto con efficienza ed efficacia dal livello immediatamente precedente.

Nel settore della previdenza è cruciale a tal fine riconoscere le caratteristiche del mercato del lavoro. Ormai viviamo in tempi di ampia mobilità settoriale, contrattuale, di tipologia stessa del rapporto di lavoro. Per contro è quasi totale l'immobilità in senso spaziale: nessuno o quasi si sposta all'interno del paese per cercare lavoro o nuove opportunità di impiego.

In un tale contesto una configurazione territoriale della previdenza complementare, capace di raccogliere in alcuni fondi la generalità dei lavoratori, è più facile da organizzare, gestire amministrativamente e promuovere di una governata sul piano nazionale secondo logiche di carattere strettamente settoriale. La relativa complessità dovuta alla simultanea presenza di più contratti di lavoro e livelli di contribuzione appare infatti largamente compensata dalla maggior facilità dei rapporti, mentre la stessa gestione finanziaria trarrebbe vantaggi dalla stabilità degli iscritti.

Al tempo stesso si deve riconoscere il limite oggettivo delle politiche nazionali basate sulle "pensioni minime". A causa delle forti differenze che esistono nel costo della vita tra regioni – del nord e del sud – così come di grandi aree urbane, rispetto al resto del territorio, la scelta di garantire il pagamento di somme uniformi finisce per associarsi a poteri di acquisto estremamente diversi e, in ultima analisi, a una violazione di fatto del principio di equità. Sarebbe dunque ragionevole attendersi che tale tipo di problematiche possa essere superato attraverso un opportuno sviluppo della previdenza complementare.

Per il principio di sussidiarietà sembrerebbero dunque esistere argomenti a favore di una organizzazione su scala nazionale solo e soprattutto per la parte di carattere ordinamentale e generale: regolamentazione della previdenza e dei fondi, incentivi fiscali, attività di controllo e vigilanza. Gli altri adempimenti dovrebbero invece concretizzarsi su scala regionale, senza che per questo possano crearsi particolari diseconomie di scala.

L'importanza di una organizzazione sub-nazionale della previdenza complementare è già contenuta nel Dlgs 124 del 21 aprile 1993, e successive modificazioni, che espressamente prevede la possibilità di istituire, accanto ai fondi aperti e contrattuali di categoria nazionali, anche fondi di carattere territoriale. La legittimazione più importante in questo senso è però venuta ancor più di recente con l'approvazione della modifica al titolo V della Costituzione.

In base alla nuova previsione normativa il tema della previdenza complementare rientra tra le competenze regionali di legislazione concorrente, avendo lo Stato le prerogative riguardanti i principi fondamentali dell'ordinamento.

E' difficile oggi poter affermare che questa sussidiarietà potrà dimostrarsi una soluzione vincente, ovvero essere la premessa per interventi regionali capaci di rimuovere i limiti che, sul piano dell'equità e della partecipazione, presentano i modelli di previdenza complementare. Per esprimere una simile valutazione non va in ogni caso trascurata l'esperienza della Regione a statuto speciale del Trentino Alto Adige che è stata la prima tra le amministrazioni regionali italiane ad intervenire nella materia della previdenza complementare, con una scelta legislativa con ogni probabilità del tutto originale anche per il resto d'Europa[204].

---

[204] Prima ancora che il Parlamento approvasse la riforma della Costituzione infatti, l'organo legislativo del Trentino Alto Adige ha varato a larga maggioranza la legge regionale 27 febbraio 1997 n.3, attraverso cui la Regione promuove interventi a sostegno della previdenza integrativa su base territoriale. La premessa giuridica

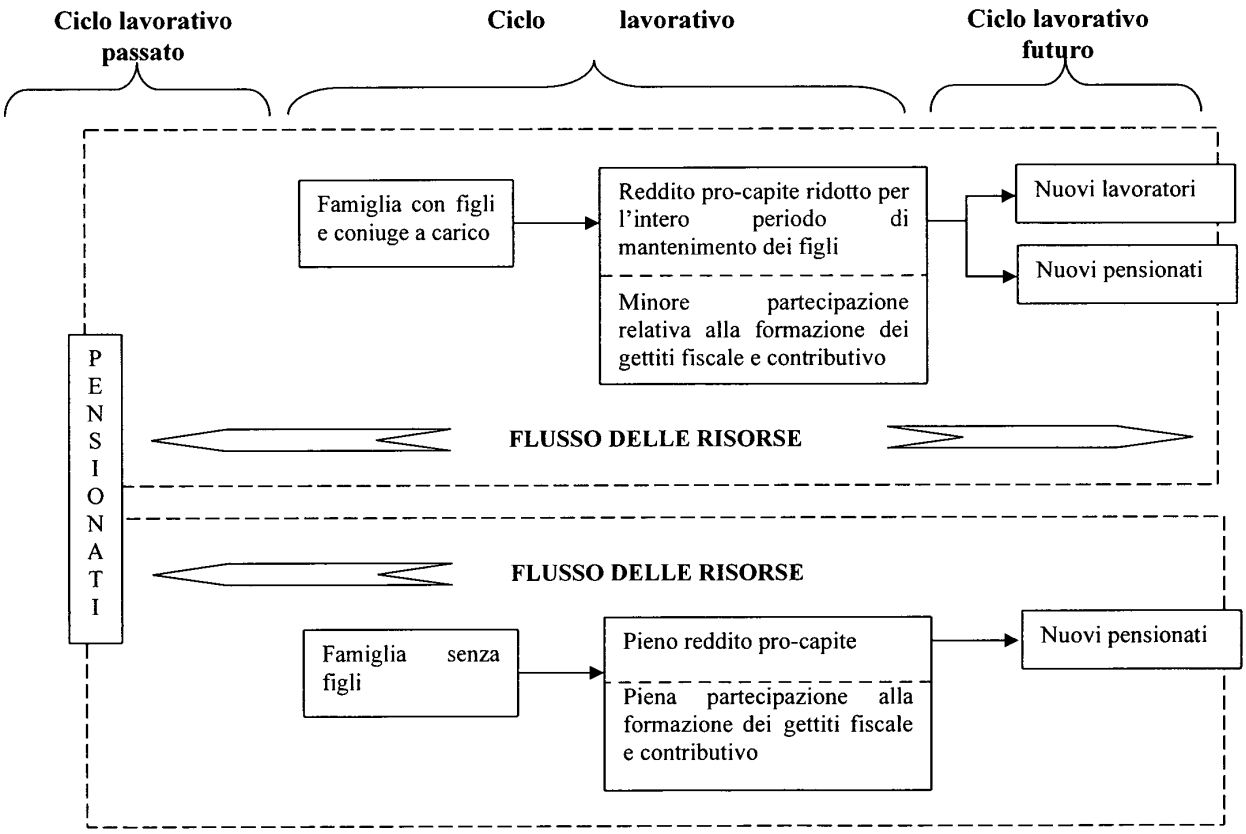
6.4 La tutela delle fasce deboli

Il trattamento previdenziale dei cittadini che appartengono ai ceti deboli rappresenta uno snodo cruciale attraverso il quale ogni modello di riforma è necessariamente chiamato a confrontarsi. In termini generali, il problema delle fasce sociali deboli non si pone esclusivamente in rapporto con le pensioni sociali – gli attuali assegni sociali – e nemmeno con il cosiddetto "primo pilastro", ma *si estende invece all'intera ingegneria istituzionale del sistema di tassazione e di protezione sociale.*

Prima ancora di pensare a singole categorie di lavoratori svantaggiati non va allora trascurato il fatto che:

- il sistema previdenziale pubblico rappresenta uno dei più potenti strumenti redistributivi
- alla contribuzione previdenziale partecipano in modo differenziato le famiglie con figli e famiglie senza figli, secondo la logica indicata nella figura 6.1.

Fig. 6.1: Un esempio di circuito differenziato della contribuzione previdenziale



I flussi delle risorse generati rispettivamente dalla famiglia con figli e coniuge a carico e dalla famiglia senza figli sono nel primo caso "bi-direzionali", vanno cioè a favore sia dei pensionati presenti al tempo attuale nel sistema economico, sia a favore dei figli, vale a dire

---

di questa legge innovativa è rappresentata dalla norma di attuazione dello statuto di autonomia speciale, emanata con D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670. In essa sono contenute specifiche diposizioni riguardanti la potestà regionale ad emanare norme integrative di quelle statali in materia di previdenza e assicurazioni sociali.

di coloro sui quali si baserà la produzione di risorse per il mantenimento dei futuri pensionati.

Nel caso invece della famiglia senza figli il flusso di risorse è "mono-direzionale", va cioè a solo vantaggio dei pensionati già esistenti, mentre nel periodo successivo gli appartenenti a questo tipo di famiglia andranno esclusivamente ad alimentare il fabbisogno di risorse per il sistema previdenziale.

Questo ragionamento esclude dal computo gli eventuali elementi di sgravio contributivo (ovvero trasferimenti come gli assegni familiari) previsti dal sistema per i figli a carico. L'inclusione di un flusso di risorse di questo tipo potrebbe modificare la struttura del circuito descritto, ma solo a patto che questi sgravi fossero di entità tale da poter realmente operare come elemento compensativo a favore delle famiglie con figli e coniuge a carico.

In ogni caso la tavola 6.1 introduce un elemento solitamente trascurato, vale a dire quello delle ineguaglianze nella ripartizione del carico finanziario per l'allevamento delle nuove leve.

Alla luce di queste considerazioni è possibile valutare la portata dei meccanismi di compensazione riconosciuti dalla normativa previdenziale vigente[205] nei confronti dei soggetti considerati deboli (Tav. 6.2) ed avanzare alcune proposte integrative.

Tav. 6.2: Categorie di svantaggio e meccanismi di compensazione

Categorie	Tipo di beneficio
a) donne	Requisiti di età ridotti per il conseguimento della pensione di vecchiaia.
b) lavoratrici madri	Anticipo dell'età di accesso alla pensione (riservato solo a chi ha diritto alla pensione con sistema contributivo), oppure maggiorazione del coefficiente di trasformazione; Benefici economici durante il periodo di sospensione dal lavoro per maternità.
c) lavoratori con figli	Assegni familiari da circa 10 euro fino a 965 euro mensili
d) addetti a lavori non retribuiti legati alla famiglia (casalinghe/i)	Diritto alla fruizione della pensione di vecchiaia con riduzione dei requisiti di età, riservato solo ai/alle sottoscrittori/trici del "fondo casalinghe".
e) operai, lavoratori precoci	Anticipo dell'età di accesso alla pensione.
f) lavori usuranti	Anticipo dell'età di accesso alla pensione.
g) inabili	Bonus di contributi per accesso immediato alla pensione di inabilità (un mese dalla presentazione della domanda oppure un mese dalla cessazione dell'attività), assegno per l'assistenza personale e continuativa.
h) invalidi	Assegno ordinario di invalidità, possibilità di trasformazione in pensione di vecchiaia e anzianità, integrazione al minimo per chi appartiene a fasce di reddito basse.
i) persone con più di 65 anni di età e con basso reddito	Assegno sociale[206].

Le *tipologie di beneficiari* sono riconducibili a quattro grandi categorie comprendenti:

a) le donne (distinte in lavoratrici madri e in casalinghe[207]);

---

[205] La tavola è stata redatta utilizzando principalmente le informazioni contenute nel sito www.inps.it, al quale quindi si rimanda per una descrizione esaustiva sia della natura dei benefici, sia delle caratteristiche di diritto dei beneficiari. Occorre sottolineare che la normativa sulle categorie di svantaggio è di fatto coincidente con l'intera normativa sul sistema previdenziale e quindi meriterebbe una trattazione ben più ampia di quella qui riservatagli. In questo senso ogni eventuale omissione o imprecisione va imputata alle scelte di esposizione qui fatte che privilegiano una discussione dei problemi in senso generale, piuttosto che una approfondita disanima degli aspetti normativi. La data di ultimo aggiornamento è novembre 2002.

[206] Come noto l'assegno sociale sostituisce, a decorrere dal 1.1.1996, la pensione sociale che tuttavia gli era concettualmente – e anche praticamente – equivalente.

[207] Per le "casalinghe" andrebbe fatta un'ulteriore distinzione, dato che vengono equiparate ai lavoratori tout-court ma solo in forza di una scelta di adesione spontanea, vale a dire solo nel caso decidano di iscriversi al fondo casalinghe.

b) i lavoratori con attività operaie usuranti o precoci;
c) i portatori di handicap (inabili o invalidi);
d) chi non è riuscito a costruirsi una posizione previdenziale ed è sprovvisto di redditi superiori alla soglia considerata minima.

Come si vede, queste sono abbastanza eterogenee perché includono sia categorie specifiche di lavoratori, che categorie trasversali all'intera popolazione. Le *tipologie di beneficio* previste per le categorie riconosciute come svantaggiate sono invece sostanzialmente due (anche se tra loro combinabili ed erogabili congiuntamente): *l'anticipo sull'età* di accesso alla pensione e i *bonus monetari.*

Alle donne vengono riconosciuti due vantaggi, il primo rappresentato dall'applicazione di un meccanismo di calcolo delle rendite che non tiene conto della maggior speranza di vita di cui esse godono rispetto agli uomini, il secondo dall'età di accesso alla pensione che è infatti anticipata di 5 anni rispetto agli uomini. Alle lavoratrici-madri viene concessa un'ulteriore riduzione dell'età pensionabile o, in alternativa, una maggiorazione del coefficiente di trasformazione e conseguentemente una maggiorazione del reddito pensionato.

Lo strumento della riduzione dell'età di accesso alla pensione è anche utilizzato per i lavori usuranti, per gli operai e per i lavoratori precoci, mentre a queste categorie non viene riconosciuto nessun trattamento economico di natura straordinaria. Gli appartenenti ai due gruppi di portatori di handicap (rispettivamente gli inabili e gli invalidi) sono destinatari di benefici che riguardano sia l'età pensionabile, sia i trasferimenti monetari. Infine gli anziani con basso reddito e sprovvisti di una copertura previdenziale sono beneficiari di trasferimenti monetari.

In via sintetica si può osservare che la perequazione è ancora troppo affidata al meccanismo degli sconti sull'età pensionabile piuttosto che ad incisivi vantaggi economici.

L'anticipo sull'età pensionabile rappresenta certamente un beneficio per coloro che hanno svolto lavori usuranti e coloro che risultano inabili o invalidi[208] non è detto però che risulti sempre interessante per tutte le donne, considerate svantaggiate indipendentemente dal tipo di lavoro svolto o della condizione di salute. Nei casi di ritardato ingresso nel mondo del lavoro o di più difficile progressione di carriera potrebbe essere più coerente riconoscere un vantaggio in termini di *contribuzione figurativa* piuttosto che di anticipazione dell' *età pensionabile.*

Le recenti tendenze di trasformazione del sistema previdenziale sembrerebbero orientate a recepire queste differenze lasciando aperta la *possibilità di scelta tra una precoce messa a riposo e un incremento del trattamento economico.* Naturalmente questo tipo di innovazione andrebbe attentamente valutata riflettendo sull'effettivo grado di libertà nella scelta delle persone. Occorre infatti non trascurare i meccanismi di condizionamento e di pressione sociale che fatalmente si esercitano con maggior forza proprio sulle fasce deboli.

Sulla questione delle fasce deboli sono state avanzate di recente alcune proposte, riassunte in via selettiva nella tavola 6.3. Le innovazioni proposte sono quasi interamente assorbite da questioni di natura più "generale" e in particolare dalla ormai più che ampiamente dibattuta vicenda della precocità dell'età media dei pensionati italiani. Questa straordinaria anomalia del sistema previdenziale italiano, che si accompagna ad un livello medio di rendita pensionistica basso, fotografa una situazione nella quale quasi 6 milioni di pensionati hanno meno di 64 anni di età, con una coda della distribuzione anagrafica che segna più di 550.000 pensionati con meno di 39 anni. Le maggiori innovazioni legislative recentemente realizzate sul fronte della tutela delle fasce deboli riguardano un miglioramento ed affinamento delle

[208] Lo strumento in esame può rivelarsi non solo opportuno ma addirittura del tutto inevitabile soprattutto per i casi di totale invalidità. Altrettanto opportune sono le integrazioni della rendita pensionistica per supplire alle severe esigenze di assistenza che alcune di queste categorie di ex-lavoratori spesso richiedono.

procedure di identificazione delle professioni usuranti e una sempre crescente attenzione al problema delle soglie minime di rendita pensionistica. L'unica eccezione a questa tendenza è il provvedimento inserito nella finanziaria firmata dal Governo D'Alema che costituisce un fondo di solidarietà a carico delle pensioni superiori ai 145 milioni annui[209].

Tav. 6.3: Innovazioni legislative e proposte di riforma riguardanti le fasce deboli

Riforme o proposte di riforma	Principali innovazioni relative alle fasce deboli
Riforma Prodi (legge 449/97 art. 59)	Esclusione di alcune categorie considerate svantaggiate (lavoratori precoci, lavoratori in mobilità e in cassa integrazione, prosecutori volontari) dalla "accelerazione" della fase transitoria per il conseguimento della pensione di anzianità. Nuove procedure di individuazione dei lavori usuranti.
Governo D'Alema (legge 488/99)	Istituzione del "contributo di solidarietà" a carico delle pensioni superiori ai 145 milioni di lire annue.
Governo Amato (legge 328/2000)	Miglioramenti per le pensioni minime sociali.
Governo Berlusconi (art. 38 legge Finanziaria 2002)	Innalzamento delle pensioni minime a 516 euro al mese per 13 mensilità , per chi ha 70 anni o più, con soglie di reddito e prova dei mezzi

Una proposta da valutare potrebbe essere costituita dal suggerimento di sostituire le pensioni sociali e parte di quelle di invalidità (con la prospettiva di ridurre progressivamente la portata anche delle pensioni di reversibilità) con un *reddito di ultima istanza*, che andrebbe modulato in funzione delle dimensioni e della composizione del nucleo familiare, tenendo conto anche di eventuali rendite patrimoniali e della disponibilità di altri redditi.

Questa prospettiva riporta l'attenzione sulla opportunità di operare una discriminazione positiva a favore di fasce sociali svantaggiate, perseguendo una più ampia finalità redistributiva, da realizzare attraverso due vie: la prima consiste nel fornire una serie di *servizi a titolo gratuito* o semi-gratuito, la seconda nel corrispondere una qualche forma di *trasferimento monetario*.

La produzione e conseguente erogazione gratuita o semi-gratuita di servizi sociali è la strada battuta dal *welfare state* classico, con l'importante caratteristica dell'essere di natura universale e non invece selettiva.

La copertura universale delega in buona sostanza al sistema tributario l'onere di realizzare le finalità redistributive, rinunciando ad operare una selezione dell'utenza. L'equivalente in campo previdenziale dell'erogazione gratuita di servizi è rappresentato dalla modulazione dell'età di pensionamento, con l'importante differenza che nel caso della messa a riposo non si dovrebbe in nessun modo rinunciare ad una selezione dei beneficiari.

Nel caso del sistema previdenziale – quando naturalmente è basato su un sistema retributivo e non contributivo – manca infatti lo strumento redistributivo "a valle" rappresentato da un prelievo fortemente differenziato e quindi si rischia di riconoscere lo stesso tipo di beneficio a tipologie di beneficiari molto disomogenee. Detto in altre parole si rischia di riconoscere il beneficio di una rendita pensionistica precoce indipendentemente dal grado di effettivo bisogno, accordando uno sconto sull'età di pensionamento anche a chi ha raggiunto livelli di retribuzione - e conseguentemente di rendita pensionistica – molto elevati. Naturalmente questo rischio viene invece a ridursi fortemente, se non ad annullarsi del tutto quando il sistema previdenziale è basato su un meccanismo contributivo, a sua volta ispirato ad una finalità redistributiva a valle. D'altro canto la strada alternativa a quella della fornitura di servizi sociali, vale a dire la corresponsione di trasferimenti monetari, è notoriamente esposta al problema della destinazione d'uso delle risorse così attribuite.

[209] L'istituzione di un contributo di solidarietà a favore delle pensioni minime e a carico delle rendite più elevate compare anche tra le proposte del Governo Berlusconi in vista della legge Finanziaria per il 2004.

Come abbiamo poco sopra avuto modo di anticipare, uno dei principali problemi che si accompagnano ai tentativi di ampliare la sovranità dell'utente di servizi sociali è quello della sua "debolezza" sul fronte delle scelte di consumo.

L'introduzione dell'istituto del reddito minimo potrebbe cioè innescare fenomeni di cattivo uso dei trasferimenti monetari – non incanalando le risorse verso consumi "virtuosi", bensì incentivando stili di vita dannosi per il beneficiario – nonché agire da propulsore perverso a favore di richieste di pensionamento anticipato.

Parlando di sistemi previdenziali risulta difficile spostarsi dalla logica della distribuzione di rendite monetarie, soprattutto quando la parte più propriamente assicurativa dei contributi da lavoro – cioè la copertura sanitaria dei rischi di malattia – è "sganciata" dal sistema ed è garantita attraverso il Sistema Sanitario Nazionale. Ciononostante si potrebbero immaginare meccanismi di beneficio a favore di alcune specifiche categorie di bisogno garantiti dal sistema previdenziale ma integrati nel sistema di *welfare*.

Ad esempio si potrebbe immaginare di sostituire parte dei trasferimenti monetari riconosciuti alle categorie di svantaggio con *vouchers* – ovviamente di valore figurativo tendenzialmente superiore a quello monetario corrispondente – da utilizzarsi presso strutture pubbliche o private, specializzate nella produzione di servizi per le diverse tipologie di bisogno. Un esempio di questo tipo di integrazione tra il sistema previdenziale e la struttura dei servizi di *welfare* è quello di convertire parte della rendita delle pensioni sociali – o degli assegni sociali – in una retta accreditata presso una struttura di lungo-degenza per chi, per ragioni di età o di salute, non fosse più auto-sufficiente.

Nel dibattito più recente sulla riforma del sistema previdenziale gli aspetti legati al trattamento delle fasce deboli sono stati abbastanza trascurati, probabilmente a causa dell'attenzione riservata al problema centrale del sistema previdenziale italiano, vale a dire quello della sostenibilità del sistema stesso nel lungo periodo. Questa disattenzione nei confronti del trattamento delle fasce deboli è però improvvido perché l'alta numerosità dei beneficiari che possono per qualche ragione ricadere in queste categorie richiederebbe un'attenta considerazione, anche con riferimento al più ampio contesto della ricerca di soluzioni per la sostenibilità del sistema nel suo complesso. Conviene infatti ricordare lo sbilanciamento dell'intero sistema verso le rendite minime che, in quanto tali, sono riservate – o dovrebbero essere riservate – a coprire il fabbisogno dei ceti meno fortunati.

Detto in altre parole, converrebbe disegnare un modello di riforma che combinasse tre fattori principali:

1. tutela delle fasce deboli;
2. correzione a fini perequativi dei meccanismi di determinazione della rendita di primo pilastro;
3. trasferimento dei trattamenti di privilegio interamente a carico del terzo pilastro.

6.4.1 Il trattamento dei lavoratori a basso reddito: il caso americano

Prima di entrare nella descrizione più dettagliata del trattamento riservato alle fasce deboli dalle normative di alcuni paesi stranieri è utile proporre una breve riflessione sul tema delle condizioni di primo pilastro garantite ai lavoratori a basso reddito. Più precisamente si tratta di riflettere sul caso di un lavoratore che per varie ragioni, non dipendenti dalla sua volontà, si sia venuto a trovare in una condizione contributiva "debole" e quindi non abbia maturato una rendita di secondo pilastro adeguata a garantirgli una condizione di vita soddisfacente. In questo caso occorre modulare la rendita di primo pilastro in modo da garantire una perequazione a favore dei lavoratori a bassa remunerazione riducendo nello stesso tempo la rendita – ovviamente sempre quella di primo pilastro – dei lavoratori ad alta retribuzione. La modulazione delle rendite rispettivamente di primo e di

secondo pilastro sono infatti finalizzate a produrre una salvaguardia dello stile di vita conseguito durante la vita lavorativa.

Il *sistema previdenziale americano* affronta questo problema, cercando di realizzare un'efficace perequazione tra le situazioni individuali, attraverso un sistema di tassi di sostituzione decrescenti, vale a dire agendo sul rapporto tra pensione iniziale e retribuzione. In altre parole al crescere del reddito e della dinamica di carriera la componente pubblica delle rendite pensionistiche tende a decrescere. Il sistema americano è infatti basato su una forte integrazione tra componente pubblica e fondi pensione privati, questi ultimi finanziati soprattutto da contributi a carico delle imprese.

L'età che dà diritto alla pensione di vecchiaia per il sistema pensionistico americano è di 65 anni e aumenterà gradualmente fino ai 67 nel periodo tra il 2000 e il 2027. Più precisamente il piano di accesso alla rendita pensionistica prevede di poter maturare il diritto alla pensione piena con soli 10 anni di contribuzione purché di età superiore ai 74 anni. Per età comprese tra i 65 e i 74 anni si gode del diritto di pensione piena solo nel caso in cui ci si sia ritirati dal lavoro a 65 anni compiuti.

Il modello americano offre inoltre la possibilità di ritirarsi dal lavoro a partire dai 62 anni di età ma "spalma" l'indennità complessiva che avrebbe comunque percepito andando in pensione ad una età più avanzata su un periodo di tempo più lungo, vale a dire con una rendita mensile più bassa. La struttura delle riduzioni mensili percentuali della rendita pensionistica è illustrata nella tavola 6.4.

Tav. 6.4: *Full retirement e riduzioni percentuali del reddito previdenziale in relazione all'anno di nascita*

Anno di nascita	Età per la pensione piena	Mesi di differenza dalla pensione minima (62 anni)	Riduzione mensile percentuale della rendita previdenziale	Riduzione percentuale totale della rendita previdenziale
1937 o precedenti	65 anni	36	0.555	20.00
1938	65 e 2 mesi	38	0.548	20.83
1939	65 e 4 mesi	40	0.541	21.67
1940	65 e 6 mesi	42	0.535	22.50
1941	65 e 8 mesi	44	0.530	23.33
1942	65 e 10 mesi	46	0.525	24.17
1943-1954	66	48	0.520	25.00
1955	66 e 2 mesi	50	0.516	25.84
1956	66 e 4 mesi	52	0.512	26.66
1957	66 e 6 mesi	54	0.509	27.50
1958	66 e 8 mesi	56	0.505	28.33
1959	66 e 10 mesi	58	0.502	29.17
1960 e seguenti	67 anni	60	0.500	30.00

Fonte: Social Security Administration (http://www.ssa.gov)

Come si nota, la riduzione della rendita previdenziale può generare una contrazione di reddito che va da un minimo del 20% del capitale fino al 30% per le coorti più giovani. Il meccanismo è quindi chiaramente orientato a disincentivare i pensionamenti "precoci". Parallelamente il sistema previdenziale americano prevede un premio per chi decide di prolungare il proprio periodo lavorativo. I lavoratori che scelgono di mantenere la propria occupazione anche dopo aver raggiunto l'età per la piena pensione di anzianità hanno infatti due opzioni: la prima consiste nel rimandare il godimento della rendita pensionistica, il secondo è di incassare la pensione pur mantenendosi occupati.

La struttura dei tassi annui di aumento della rendita pensionistica per pensioni ritardate, vale a dire per chi opta per la prima alternativa di rinvio dell'età di pensionamento, è riportata nella tavola 6.5 ove si nota che la progressione del tasso annuo di aumento