

privilegia in modo abbastanza marcato gli appartenenti alle generazioni più giovani (nati dal 1943 in poi) che godono di un tasso annuo di aumento quasi triplo a quello delle coorti più anziane (nati nel 1917- 1924).

Tav. 6.5: *Aumenti percentuali per pensioni ritardate in relazione all'anno di nascita*

Anno di nascita	Tasso annuo di aumento	Tasso mensile di aumento
1917 - 1924	3.0 %	0.250 %
1925 - 1926	3.5 %	0.292 %
1927 - 1928	4.0 %	0.333 %
1929 - 1930	4.5 %	0.375 %
1931 - 1932	5.0 %	0.417 %
1933 - 1934	5.5 %	0.458 %
1935 - 1936	6.0 %	0.500 %
1937 - 1938	6.5 %	0.542 %
1939 - 1940	7.0 %	0.583 %
1941 - 1942	7.5 %	0.625 %
1943 e successivi	8.0 %	0.667 %

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

In generale si può osservare che il sistema previdenziale americano persegue due obiettivi paralleli: uno di natura strategica, che consiste nel disincentivare i pensionamenti precoci, l’altro, di natura più istituzionale, che mira a fornire un servizio in qualche modo ispirati ai modelli delle assicurazioni private. L’ampia varietà di combinazioni tra redditi percepiti ed età per il pensionamento consente infatti ai lavoratori di “modellare” le proprie scelte di combinazione tra tempo libero e reddito pensionistico.

Una breve riflessione critica su questo aspetto del modello americano riguarda il fatto che i meccanismi di disincentivazione del pensionamento tendono a privilegiare i lavoratori che svolgono attività fisicamente poco gravose. Se si guarda infatti alle percentuali di lavoratori con età superiore ai 65 anni (dati relativi al 2000), si scopre che le professioni di tipo amministrativo-burocratico (manager, professionisti, amministratori, tecnici, ecc.) raggiungono e superano il 30%, mentre le attività che richiedono un forte impegno fisico (operai, artigiani, manovali, ecc.) non superano l’11% della popolazione attiva per ogni specifico comparto professionale.

Il secondo aspetto della previdenza pubblica americana concerne invece il carattere fortemente redistributivo delle pensioni erogate, rispetto al reddito dei lavoratori (Tavola 6.6)

In effetti il tasso di sostituzione, ovvero il rapporto tra pensione e salario, passa dal 90% per soggetti con redditi molto bassi al 30% circa per quelli più elevati, prevedendo peraltro un tetto all’erogazione previdenziale pubblica di 1.851 dollari mensili.

Il sistema previdenziale americano prevede quindi dei meccanismi di perequazione delle rendite pensionistiche che fanno perno sul mix tra contributi versati, momento di entrata in pensione e un livello massimo di rendita pensionistica. Questo meccanismo redistributivo è poi temperato attraverso l’istituzione di un tetto di reddito massimo oltre il quale non si versano più contributi. Il limite attuale di reddito oltre il quale non sono più dovuti i versamenti previdenziali è di 87.000\$. L’introduzione del tetto di non contribuzione fa sì che un lavoratore che guadagna 87.000\$ l’anno percepirà la stessa rendita previdenziale da parte della componente pubblica che verrà versata a un qualsiasi altro percettore di reddito che abbia superato la stessa soglia indipendentemente dal limite di superamento (anche nel caso guadagnasse milioni di dollari all’anno).

Tav. 6.6:

*Ammontare primario della pensione P.I.A. in relazione alla media indicizzata delle retribuzioni mensili A.I.M.E. e percentuali relative.*

A.I.M.E. (dollar)	P.I.A. (dollar)	P.I.A./A.I.M. E. (%)
500	450	90,00
700	575	82,14
1.000	671	67,10
1.500	831	55,40
2.000	991	49,55
2.500	1151	46,04
3.200	1375	42,97
4.000	1572	39,30
5.000	1722	34,44
5.857	1.851	31,61

Il primo pilastro del sistema americano sembrerebbe quindi essere ispirato ad una *ratio* di ordine perequativo che tuttavia è legittimo ritenere sia più orientata a generare risparmi al sistema piuttosto che a generare maggiori risorse da destinare alle fasce sociali deboli. Il meccanismo perequativo americano del primo pilastro non è infatti in nessun modo integrato con altri dispositivi di sostegno delle fasce deboli perché il modello americano di welfare, come noto, fa ampio affidamento sull'auto-assicurazione privatistica che tipicamente lascia esposti proprio i ceti più deboli. Detto in altre parole, non sembra certo il caso di guardare al modello americano come ad un esempio di sistema previdenziale ispirato a forti istanze perequative, quanto piuttosto come ad un modello che può dare qualche suggerimento sull'opportunità di operare qualche correttivo in senso di perequazione negativa sul primo pilastro.

#### 6.4.2 *Le pensioni minime in quattro paesi europei.*

Sul tema del trattamento delle fasce sociali deboli qualche spunto di riflessione può essere estratto dall'analisi delle normative sulle *pensioni minime* vigenti negli *altri paesi europei* (Germania, Francia, Regno Unito e Svezia) nei quali peraltro il fuoco del dibattito in molti casi attualmente in corso è assai simile a quello già rilevato per il caso italiano: trovare meccanismi per la riduzione del carico finanziario delle rendite pensionistiche. A puro titolo di esempio vale la pena di citare il caso tedesco che nello scorso anno ha visto approvata una riforma che riduce le pensioni dal precedente 71% del salario netto al 67% con un contemporaneo incremento del carico contributivo, che passerà progressivamente dal 19,3% al 22%.

Nella tavola 6.7 sono riportate solo le informazioni ritenute particolarmente interessanti in una prospettiva di riforma del sistema contributivo italiano.

Per questa ragione non è stata inclusa una categoria, vale a dire quella dei disabili, che pur essendo molto rilevante nel contesto delle fasce deboli, presenta comunque trattamenti fortemente omogenei in quasi tutti i paesi occidentali. Le normative a favore dei portatori di handicap sono inoltre molto complesse e quindi difficili da sintetizzare in una tavola.

Si è quindi ritenuto di concentrare l'attenzione sulle donne e sul trattamento delle famiglie con figli, indipendentemente dal fatto che i genitori fossero pensionati o lavoratori. Per quanto riguarda la categoria delle donne, abbiamo distinto tra il trattamento delle lavoratrici e delle lavoratrici-madri con particolare riferimento alla maternità.

*Tav. 6.7: Misure comparate di beneficio per alcune categorie di svantaggio*

Nazioni	Donne	Pensionati con figli	Lavoratori con figli
Austria	Riduzione dell'età di pensionamento (60 anni). Copertura del 100% della retribuzione in caso di maternità per 16 settimane.	Incremento della rendita (22 euro mensili) per ciascun figlio di età inferiore a 18 anni (27 anni se studente, nessun limite se disabile)	Trasferimento mensile pari a 94 euro per ogni figlio di età inferiore a 10 anni, di 113 euro per ogni figlio di età compresa tra 10 e 19 anni, di 134 euro per ogni figlio di età superiore ai 19 anni, se studente con un reddito inferiore a 283 euro, di 120 euro per ogni figlio disabile in modo permanente
Danimarca	Copertura della retribuzione in caso di maternità fino a 371 euro a settimana per un massimo di 30 settimane	Incremento della rendita pensionistica di 1113 euro all'anno per ogni figlio fino a 17 anni	Trasferimento mensile pari a 127 euro per ogni figlio di età inferiore a 2 anni, di 114 euro per ogni figlio di età compresa tra 3 e 6 anni, di 91 euro per ogni figlio fino a 17 anni. Integrazione dei trasferimenti mensili con supplementi straordinari pari a 1113 euro all'anno per ogni figlio fino a 17 anni, riservati a famiglie con un solo genitore.
Finlandia	Assegno di maternità di 70 euro settimanali per un massimo di 22 settimane		Trasferimento mensile di 90 euro per un figlio, 200 euro per due figli, 331 euro per tre figli, 483 euro per 4 figli e 172 per ogni figlio aggiuntivo. Integrazione mensile di 34 euro per ogni figlio riservata alle famiglie con un solo genitore. Premio per la nascita di 128 euro. Integrazione per le cure domestiche di bambini al di sotto dei 3 anni di 252 euro mensili e di 50 euro mensili per ogni figlio aggiuntivo di età inferiore a 7 anni accudito a casa. Integrazione di 63 euro mensili pagabili al genitore che riduce il proprio orario di lavoro fino ad un massimo di 30 ore settimanali.
Francia	Copertura del 100% della retribuzione in caso di maternità fino a 16 settimane con incrementi del periodo di copertura all'aumentare del numero di figli		Premio monetario per la nascita dei figli da 104 a 133 euro. Premio di compartecipazione alle cure familiari di 150 euro a famiglia. Rendita supplementare per famiglie a basso reddito di 136 euro mensili. Contributo per le spese d'affitto di ammontare variabile a seconda del canone, del reddito e del numero di figli. Contributi monetari per le famiglie con un solo genitore. Contributo per la copertura di servizi di assistenza domestica ai bambini al di sotto dei 6 anni da 125 a 63 euro a seconda dell'età. Contributi straordinari per bambini portatori di handicap.
Germania	Copertura del 100% della retribuzione fino a 14 settimane con un limite di 13 euro al giorno. Contributo in somma fissa di 76 euro alla nascita riservato a chi non ha diritto all'assegno di maternità		Contributo monetario di 128 euro mensili per il primo e il secondo figlio, 153 euro mensili per il terzo figlio e 179 euro mensili per ogni figlio aggiuntivo. Tali contributi vengono versati fino al raggiungimento dei 18 anni dei figli (21 anni se disoccupati, 27 anni se studenti, senza limiti di età se disabili). Per i figli di età superiore ai 18 anni, l'ammontare di tali contributi dipende dal loro reddito.
Gran Bretagna	Riduzione dell'età di pensionamento (60 anni), che verrà progressivamente aumentata a 65 anni tra il 2010 e il 2020. Copertura del 90% della retribuzione media per 6 settimane, 91 euro a settimana per le successive 12 settimane.	Incremento della rendita pensionistica per persone a carico.	Contributo monetario di 22 euro a settimana per il primogenito, 15 euro per i figli successivi.
Spagna	Copertura del 100% della retribuzione base fino a 16 settimane.		Contributo monetario di 216 euro all'anno per ogni figlio al di sotto dei 18 anni di età; 433 euro all'anno per figli di età inferiore ai 18 anni con percentuale di invalidità compresa tra il 33 e il 64%; 2737 euro all'anno per figli con invalidità dal 65 al 74% senza limiti di età; 4106 euro all'anno per figli con invalidità superiore al 74% senza limiti di età.

Partendo dalla colonna delle donne, si apprende che il beneficio dell'anticipazione dell'età di pensionamento riguarda, tra i paesi considerati nella tabella, solamente l'Austria e la Gran Bretagna, cui vanno aggiunti la Grecia e la Svizzera. Parrebbe quindi di poter concludere che questo tipo di beneficio sia destinato a scomparire progressivamente dagli ordinamenti previdenziali.

Il trattamento della maternità è sempre basato sul beneficio dell'assenza dal lavoro con copertura variabile della retribuzione. I contributi economici possono essere agganciati alla retribuzione oppure a un trasferimento fisso, indipendente dai livelli di remunerazione individuali.

Un tipo di beneficio presente solo in alcuni paesi è quello dell'incremento della rendita pensionistica a favore di pensionati con figli a carico. Questa integrazione della rendita pensionistica è in particolare abbastanza rilevante in Austria, ove si tiene anche conto della condizione professionale del figlio, riconoscendo un significativo innalzamento dell'età valida come titolo di beneficio nel caso in cui stia completando i suoi studi.

La colonna più complessa della tavola 6.7 riguarda i benefici riconosciuti ai lavoratori con figli.

Al di là dei valori dei trasferimenti monetari che sono molto variabili da paese a paese, vale qui la pena di sottolineare alcuni elementi di privilegio che si ritrovano in più paesi: in primo luogo vi è l'attenzione posta alle famiglie con figli che stanno completando gli studi (Austria, Germania e Spagna).

Questo tipo di trasferimento monetario si giustifica con la presa d'atto dell'importanza strategica dell'investimento in capitale umano rappresentato appunto dal mantenimento agli studi dei figli.

Un altro aspetto interessante che riguarda i benefici riservati ai lavoratori con figli, comune a molti paesi, è quello dei trasferimenti riservati alle famiglie con un solo genitore (Danimarca, Finlandia, Francia). Le famiglie composte da un solo genitore con figli appartengono ad una particolare categoria di svantaggio che è perfettamente coerente con una definizione di depravazione multipla a cui si è fatto ampiamente riferimento.

Un'altra categoria interessante di benefici, e ancora una volta comune a più paesi (Finlandia e Francia), è quella relativa ai trasferimenti a copertura delle spese domestiche per la cura di bambini piccoli. Questo dispositivo è giustificato dall'onere dell'accudimento dei bambini piccoli e rappresenta una modalità alternativa a quella del servizio fornito dagli asili nido. In questo senso costituisce un esempio delle possibilità di integrazione e complementarietà tra sistema contributivo e servizi di *welfare* a cui si accennava nella prima parte di questo lavoro.

Un'ultima considerazione riguarda il riconoscimento della possibilità per i genitori di ottenere una compensazione economica nel caso in cui decidessero di ridurre l'orario di lavoro per dedicare parte del tempo alle cure parentali. Questo tipo di beneficio è disponibile in Finlandia e anch'esso può essere interpretato come una modalità di integrazione tra sistema previdenziale e servizi di *welfare*.

Riflettendo sulle modalità di riforma del sistema previdenziale e in particolare sugli aspetti relativi alle fasce deboli, si può arrivare ad alcune principali conclusioni:

1. la riforma del sistema previdenziale strutturato su tre pilastri deve tener conto della condizione dei lavoratori a basso reddito nella definizione delle condizioni finanziarie riservate al primo pilastro;
2. la corretta identificazione delle fasce deboli è sempre più complessa per effetto della grande articolazione della struttura delle società moderne. Questa complessità si accompagna necessariamente a meccanismi di beneficio abbastanza sofisticati;
3. un'attenzione particolare va riservata al trattamento delle famiglie mono-reddito con figli a carico che rappresentano una fascia svantaggiata non pienamente riconosciuta dai sistemi contributivi attuali;

4. nel trattamento a favore delle fasce deboli si dovrebbe riflettere sulla possibilità di disegnare forme di beneficio in qualche modo integrate con il sistema dell'offerta di servizi di *welfare*;
5. la funzione redistributiva “a valle” assegnata al sistema fiscale non è più sufficiente per garantire un' efficace perequazione tra le situazioni individuali, ne consegue che è sempre più necessario operare una perequazione “a monte”, vale a dire differenziando l'offerta di servizi e benefici;
6. l'operare di meccanismi di razionalità limitata e asimmetria informativa va tenuto in debito conto quando si decide di utilizzare il beneficio monetario in alternativa a quello del riconoscimento di bonus per servizi sociali;
7. il beneficio della riduzione dell'età lavorativa va considerato con molta attenzione sia perché va in controtendenza rispetto all'evoluzione della maggioranza dei sistemi previdenziali, sia perché può rivelarsi inefficace nel contrastare alcuni meccanismi di deprivazione, in particolare quelli relativi alla sfera della socializzazione.

Scorrendo l'elenco dei punti conclusivi appena illustrati si nota come siano legati tra di loro da una sorta di filo conduttore che è quello che invita ad una visione integrata della definizione di fasce deboli come fenomeno di deprivazione multipla da un lato e dall'altro dalla necessità di coniugare sistema previdenziale e sistema di *welfare* per realizzare politiche redistributive realmente efficaci.

Più nello specifico e riprendendo l'osservazione esposta in apertura sembrerebbe necessario avviare una attenta riflessione sulla necessità di pensare alla riforma del sistema previdenziale, se vista anche come strumento redistributivo, in chiave di *condizioni di vita* piuttosto che di *condizioni* meramente *contributive*. Il dibattito recente sulla riforma del sistema previdenziale sembrerebbe infatti aver sposato in larga misura il principio del calcolo della rendita pensionistica unicamente come risultato dello sforzo contributivo maturato dal lavoratore. Questa visione, che grossomodo si traduce in un principio molto semplice: “pensioni proporzionate a quanto versato durante il periodo lavorativo”, tende a sganciare il sistema previdenziale dall'orbita degli strumenti di *policy* perequativa, per spostarlo in quella del settore della copertura assicurativa privata. Questa logica varrebbe se si ritesse accettabile ridurre il ruolo dello stato a quello di un controllore burocratico delle dinamiche pensionistiche piuttosto che a quello di garante del tenore di vita dei cittadini non più in grado di lavorare.

L'esempio delle due famiglie con e senza figli, citato all'inizio del par. 4, chiarisce bene il legame che intercorre tra disegno del sistema previdenziale, politiche di sostegno alla natalità, gestione integrata del sistema fiscale e di welfare. È infatti evidente che una politica di natura tipicamente sociale, come può essere quella del sostegno della natalità e quella, ad essa ovviamente connessa, di sostegno all'integrazione delle donne nel mondo del lavoro, può essere realizzata sia operando per compartimenti stagni, sia invece traducendola in un sistema integrato di interventi. Agire per scatole chiuse equivale a dire che ciò che fa capo all'assistenza sociale deve essere trattato esclusivamente con gli strumenti delle politiche dell'assistenza sociale, ciò che riguarda la sanità solo con gli strumenti disponibili al settore sanitario e così via. Disegnare invece una politica integrata di intervento su un campo così strategico come può essere quello del sostegno alla natalità significa orchestrare il maggior numero possibile degli strumenti in mano allo stato per garantire un risultato il più efficiente possibile. Ammesso di aver accettata la considerazione che facevamo in apertura, in merito al trattamento pensionistico diseguale delle due famiglie dell'esempio, risulta abbastanza evidente che per correggere questa disuguaglianza si potrebbe per esempio intervenire sul fronte fiscale anziché su quello pensionistico, oppure ancora su quello dei servizi sociali alle famiglie.

Una visione integrata chiama alla definizione di un modello più complesso di intervento che può anche essere mosso da una finalità specifica, quella del sostegno alla natalità, ma che nel

contempo si lega a istanze di ordine più generale: quella appunto della prevenzione dei casi di bisogno sociale e quella della redistribuzione della ricchezza. In questo senso si potrebbe immaginare un modello previdenziale che avvantaggi i lavoratori con figli sia nella fase della contribuzione, sia in quella del godimento della rendita pensionistica, e che è disegnato pensando ad opportuni strumenti di sgravio fiscale – ossia la possibilità di scaricare dal reddito alcune tipologie di costi sostenuti per il mantenimento dei figli, come può essere ad esempio la retta scolastica – nonché alla relazione tra questi e l'offerta di servizi pubblici. È ormai infatti evidente che la semplice esistenza di servizi pubblici a copertura generale non può più essere intesa come la “livella” universale, capace cioè di correggere tutte le disparità del sistema sociale.