

PROSPETTIVE COMUNI DI SICUREZZA SOCIALE IN EUROPA

Giancarlo PERONE*

1. Due distinti modelli di sicurezza sociale si sono affermati in Europa nella seconda metà del secolo scorso, pur se si sono realizzate, nella pratica, varie combinazioni degli elementi caratterizzanti l'uno o l'altro modello. Alcuni paesi, prevalentemente continentali, hanno accolto il cd. *modello bismarckiano*, fondato sull'idea che la sicurezza sociale debba essere rivolta a garantire al lavoratore, la cui capacità lavorativa si sia ridotta in tutto o in parte, il mantenimento dello status sociale e del livello di reddito raggiunto durante la sua carriera lavorativa. Altri paesi, invece, hanno accolto il cd. *modello beveridgiano*, nel quale la sicurezza sociale tende innanzitutto a garantire un livello di reddito minimo ai cittadini che si trovino in stato di bisogno.

Nell'evoluzione verso l'uno o l'altro modello, gli ordinamenti nazionali, pur con grandi differenze, hanno comunque accolto il principio di solidarietà nelle diverse maniere in cui esso può realizzarsi: dalla solidarietà generale, cui partecipa l'intera collettività attraverso il finanziamento statale, a quella fra categorie produttive e professionali, ovvero all'interno della stessa categoria, per giungere, infine, alla solidarietà intergenerazionale, rappresentata dal metodo di finanziamento costituito della ripartizione.

Per quanto concerne l'ambito comunitario, persiste l'inapplicabilità alla sicurezza sociale del Trattato istitutivo dell'Unione europea, che la configura esclusivamente come variabile strettamente connessa alla libera circolazione dei lavoratori, nell'UE la preoccupazione prevalente in materia è stata quella non di unificare e neppure di armonizzare i sistemi di sicurezza sociale, ma soltanto

* Professor da Università di Roma II Tor Vergata (Itália)

di realizzare per essi un coordinamento che valga ad eliminare gli ostacoli che si possano frapporre alla libera circolazione dei lavoratori derivanti dalle diversità di legislazioni previdenziali.

Gli Stati della UE hanno manifestato una forte ritrosia a cedere quote di sovranità nazionale in un ambito che, a causa dello stretto collegamento fra le tematiche pensionistiche e la finanza pubblica, interferiscono con le scelte di politica economica.

La crisi che però ha investito in queste settimane come un uragano le finanze di molti Stati europei, e lo stesso euro, sembra avere prodotto un cambiamento di atteggiamento. Le necessarie convergenze in tema di politica economica, rese necessarie per non affondare tutti insieme, possono indurre gli stati europei ad abbandonare quella antica ritrosia nei confronti di una comune politica di sicurezza sociale.

Ciò che invece l'Unione europea accoglie da tempo, grazie al contributo sempre più incisivo della Corte di Giustizia, è l'inserzione della previdenza complementare nel sistema di sicurezza sociale. E, dunque, con specifico riferimento alle politiche previdenziali, si prospetta la costruzione di un modello articolato su tre pilastri, dove il primo pilastro indica il regime pensionistico pubblico ed obbligatorio, che garantisce a tutti una pensione di base; il secondo pilastro comprende invece i piani pensionistici di previdenza integrativa, gestiti dallo Stato o da imprese attraverso la costituzione di fondi pensione finalizzati a garantire un trattamento pensionistico che, insieme con la pensione di base, si avvicini il più possibile all'ultima retribuzione; il terzo pilastro consiste invece nella sottoscrizione di polizze vita individuali da parte dei lavoratori con compagnie d'assicurazione.

Pur non avendo competenza diretta in materia di sicurezza sociale, l'Unione europea, come si è accennato, ha già intrapreso una faticosa opera di coordinamento dei sistemi pensionistici nazionali, sollecitando al tempo stesso gli Stati membri a riformarli alla luce di trasformazioni sociali ed economico – giuridiche estremamente preoccupanti.

E nelle valutazioni comunitarie un ampio spazio viene destinato alla previdenza complementare chiamata ad assumere un ruolo essenziale per garantire, in futuro, livelli pensionistici dignitosi

occupando l'area, sempre più vasta, lasciata scoperta dalla previdenza di base.

2. Pur presentandosi eterogenei, i sistemi previdenziali nazionali sono oggi accomunati dalla necessità di fronteggiare una serie di problemi in grado di ridimensionare (se non di annullare) uno dei grandi successi delle politiche sociali della seconda metà del ventesimo secolo: la scissione del binomio vecchiaia-povertà.

Tali problemi sono ormai identificati, sul piano demografico, nel progressivo invecchiamento della popolazione, oltre che nella prevista sensibile diminuzione della stessa, e nell'allungamento della vita media dei pensionati; sul piano più strettamente economico-giuridico i problemi consistono nella crisi dei sistemi cd. a ripartizione e nella progressiva maggiore incidenza della spesa previdenziale sul PIL.

Passando ad esaminare i problemi di natura demografica, è da rilevare che secondo dati forniti dalla Commissione europea, la popolazione europea, entro il 2030, rappresenterà il 6% della popolazione mondiale, contro l'attuale 12%. La media UE del rapporto fra gli ultra 65enni e la popolazione in età attiva, fissata nel 24% circa nel 2000, in Europa è destinata a raddoppiare fino al 2050.

A ciò va aggiunto che, nei 25 paesi membri della UE, l'aspettativa media di vita dei pensionati di 60 anni è cresciuta di 4 anni dal 1960 al 2000 (passando da 15,8 anni a 19,3 anni per gli uomini e da 19 a 36 anni per le donne) e dovrebbe aumentare di altri 4/5 anni per i sessantacinquenni fra il 2004 e il 2050, elevando di circa il 25% le risorse necessarie per fornire lo stesso livello di pensione.

Per quanto concerne, invece, gli aspetti più strettamente - economico giuridici occorre evidenziare come i sistemi cd. a ripartizione, fondati sulla solidarietà intergenerazionale, risentono sia del progressivo aumento della popolazione pensionata rispetto a quella attiva che dell'elevazione dell'età media di accesso al lavoro rispetto all'età anagrafica pensionabile. Quindi per ciascun pensionato che percepisce più a lungo la pensione, ci sono sempre meno contributi a disposizione per finanziarla, compromettendo la

vitalità del sistema previdenziale. Ciò conduce all'altro aspetto sopra accennato, e cioè l'incidenza della spesa pensionistica pubblica sul PIL: la media comunitaria, assestata intorno al 10,4% nel 2000, in assenza di contromisure, è infatti destinata ad aumentare fino al 13,3% nel 2050, dopo essere però salita fino al 16,6% nel 2040.

Un ulteriore elemento di cui tener conto riguarda il tasso di occupazione dei lavoratori anziani (ovvero di età compresa fra 55 e 64 anni). Secondo la strategia europea per l'occupazione, infatti, occorre che gli Stati membri concorrano al raggiungimento, per il 2010, dell'obiettivo del 50% di occupati, a fronte di una media, nel 2001, del 38,5%.

3. Sulla base di questo preoccupante scenario, l'UE ha cominciato dal 2000 a sollecitare gli Stati membri, in molteplici occasioni, a riformare i propri sistemi pensionistici per poter rispondere alle evoluzioni demografiche descritte e ritrovare una stabilità finanziaria a lungo termine, ritenuta la condizione indispensabile per poter assicurare in futuro pensioni adeguate agli iscritti.

È infatti dal Consiglio di Lisbona, nel 2000, che si sollecita l'adozione di una prospettiva a lungo termine fondata sui tre principi approvati nel 2001 a Göteborg: preservare la capacità dei sistemi pensionistici di raggiungere i propri obiettivi sociali, mantenere la loro vitalità finanziaria e rispondere all'evoluzione dei bisogni della società.

Pur volendo conservare la loro sovranità nazionale nella predisposizione e gestione dei regimi pensionistici, del resto in conformità al principio di sussidiarietà che ispira la impostazione dei problemi previdenziali nell'ordinamento della UE, gli Stati membri convergono sulla considerazione che l'adeguatezza e la sostenibilità delle pensioni hanno ormai una portata che travalica i confini nazionali. A tale conclusione conduce sia il rispetto del principio di libera circolazione dei lavoratori (che nell'ambito previdenziale si traduce nel diritto ad ottenere la pensione promessa, anche se l'attività lavorativa è stata svolta in paesi diversi) sia la compenetrazione esistente fra la finanza pubblica e le tematiche pensionistiche.

Ecco, allora che la maggior parte degli Stati membri ha avviato, a partire dal 2001, riforme previdenziali di ampio respiro.

I sistemi nazionali europei di previdenza sociale, sebbene ispirati a principi e caratterizzate scelte attuative differenti, presentano alcuni elementi comuni.

Il primo è quello di essere regolati dal principio del cd. ripartizione, secondo cui le pensioni erogate nel corso di un anno finanziate dai contributi versati, nel medesimo arco temporale, dai lavoratori attivi. Ciò implica, come si è già accennato, che l'equilibrio dell'intero sistema presuppone un numero di contribuenti sufficienti per sostenere le prestazioni erogate in favore dei pensionati, e nello spirito di solidarietà tra generazioni come volano dei sistemi nazionali. Però alcune prestazioni pensionistiche non sostenute da sufficiente contribuzione hanno richiesto il reperimento di risorse a carico della fiscalità generale.

Il secondo elemento comune riguarda gli obiettivi sociali che i sistemi nazionali intendono perseguire, anche se con strumenti e metodi differenti e, con esiti vari. Tra gli obiettivi, va ricordato, per le finalità del presente lavoro si segnalano, in particolare, l'impegno ad evitare l'impovertimento delle persone anziane a quello a consentire il mantenimento di un tenore di vita accettabile dopo la pensione.

Il terzo elemento caratterizza i sistemi europei di sicurezza sociale e che rappresenta una sintesi dei due già menzionati è l'esistenza di disposizioni nazionali volute a garantire un livello minimo di prestazioni pensionistiche a quanti, per motivi diversi, non hanno potuto completare – o addirittura non hanno potuto avviare il raggiungimento del richiesto livello contributivo. Sono proposte, allora, di prestazioni assistenziali, nonché integrazioni statali dei minimi delle pensioni di vecchiaia una contribuzione ne figurativa per eventi tassativamente indicati (ad es. la maternità).

Tutti gli Stati richiedono, al fine dell'erogazione della pensione, la sussistenza di un duplice requisito legato all'età anagrafica e ad un fattore economico.

Per quanto concerne, in particolare, il primo requisito, un tratto comune degli ordinamenti europei è quello di fissare un'età anagrafica,

però consentendo di superarla ottenendo così maggiorazioni percentuali sul trattamento pensionistico. In genere, gli ordinamenti presi in considerazione, ammettono il cumulo della pensione di vecchiaia con redditi da derivanti da attività lavorativa, dipendente o autonoma, con l'evidente finalità di consentire ai lavoratori ancora in grado di svolgere tale attività di migliorare il proprio tenore di vita.

In effetti, esiste una doppia età anagrafica: quella indicata dal legislatore e quella di fatto scelta dai lavoratori, normalmente molto inferiore rispetto alla prima. In questa ipotesi, però, i sistemi previdenziali prevedono forme di penalizzazione consistenti in una diminuzione del trattamento pensionistico.

Sul piano del finanziamento i vari sistemi nazionali presentano forti analogie quanto alle scelte di fondo (contribuzione a carico di datori di lavoro e di lavoratori, intervento dello Stato, obbligatorietà dell'assicurazione), mentre diversità si registrano circa l'erogazione della pensione e circa i requisiti allo scopo richiesti dall'Italia.

Un aspetto di grande interesse riguarda il tasso di sostituzione tra pensione pubblica e retribuzione, come risulta dalle elaborate in sede comunitaria.

I dati sono preoccupanti, perché dimostrano come in tutti i sistemi considerati (Italia, Francia, Germania, Regno Unito, Spagna) vi sia una progressiva e netta diminuzione del tasso di sostituzione – ovvero del rapporto percentuale fra la prestazione pensionistica e l'ultima retribuzione percepita – anche per quanti abbiamo versato il massimo dei contributi.

Appunto a causa di tale diminuzione che nella maggior parte degli Stati membri si è avvertita la necessità di completare le pensioni obbligatorie con quelle derivanti dalla previdenza complementare nonché, talvolta, dai piani di investimento individuale.

Alla luce di quanto esposto, appare evidente l'importanza che la previdenza complementare riveste nelle politiche nazionali volte a garantire ai pensionati il mantenimento di un tenore di vita accettabile, come ombre nelle indicazioni comunitarie, che ne evidenziano la rilevanza sia sul piano del contenimento della spesa previdenziale, sia su quello del potenziamento dei mercati finanziari.

L'Unione europea sottolinea in ogni occasione utile, l'importanza strategica che la previdenza complementare assume per fronteggiare la crisi dei sistemi pubblici, reiterando l'invito rivolto agli Stati nazionali ad adottare regole che assicurino l'accesso a pensioni complementari sicure.

È interessante verificare come i sistemi di previdenza complementare reagiscono alle sollecitazioni della UE.

Appare significativo che nella maggior parte degli Stati l'adesione alla previdenza complementare è facoltativa, con previsione di incentivi fiscali incisivi in Germania dal 2002. In una posizione sostanzialmente intermedia si pone il Regno Unito, nel cui ordinamento la pensione di base è sempre accompagnata da un'ulteriore prestazione, rappresentata dalla seconda pensione statale ovvero, in alternativa, da una forma pensionistica complementare. Del tutto peculiare è invece la situazione della Francia, nella cui esperienza i *regime complémentaires* sono obbligatori: basati sul sistema della ripartizione, e sono completati dai *regime supplémentaires*, facoltativi e capitalizzazione.

La differente impostazione, frutto anche di principi costituzionali ispirati alla libertà della previdenza complementare, può spingersi anche in rapporto al tasso di sostituzione tra pensione pubblica e retribuzione.

L'elevata copertura pubblica, infatti, si accompagna ad un sistema complementare facoltativo, mentre a causa di un tasso di sostituzione molto basso, diventa essenziale ricorrere a forme integrative.

In ogni caso, l'effettività dei sistemi nazionali rispetto alle istanze comunitarie presuppone interventi a sostegno della diffusione della previdenza complementare. Le politiche incentivanti messe in campo attengono, alla deducibilità fiscale, totale o parziale, dei contributi. Le scelte nazionali, su questo punto, sono molto differenti tra loro.

Vista la peculiarità della previdenza complementare, che determina l'ammontare della prestazione finale sulla base dell'investimento dei contributi versati, risulta la evidente relazione

esistente fra l'ammontare dei contributi e i risultati attesi. Ciò consente di spiegare il progressivo aumento della contribuzione che si è verificata in quasi tutti paesi, pur se essa sembra più contenuta nei sistemi facoltativi, quasi a voler invogliare i soggetti interessati anche operando sul piano del "costo" che l'eventuale adesione comporta.

Quanto alle prestazioni erogate dalla previdenza complementare, si rileva una piena convergenza degli ordinamenti nazionali nel richiedere il compimento dell'età pensionabile da parte del lavoratore.

Per quanto concerne la tipologia di prestazioni erogate, i sistemi nazionali esaminati sanciscono tutti il diritto dei lavoratori aderenti alla pensione di vecchiaia, prevedendo in alcuni casi l'erogazione anticipata di una pensione di inabilità. Questo costituisce un'erogazione della pensione di vecchiaia in deroga rispetto ai requisiti anagrafici, normalmente richiesti, giustificata dalla sopravvenuta impossibilità del lavoratore di continuare a svolgere un'attività lavorativa e, quindi, di contribuire alla previdenza complementare.

In questa prospettiva appare evidente come i sistemi nazionali si adeguino, almeno formalmente, alle indicazioni comunitarie che sollecitano una risposta alle evoluzioni demografiche prima descritte. Lo stretto collegamento stabilito fra la prestazione complementare e quella pubblica, infatti, garantisce il raggiungimento dell'obiettivo fissato, ossia quello di garantire ai pensionati, sempre più longevi, di poter disporre di un reddito complessivo più elevato che consenta loro una vita dignitosa.