

La separazione tra Previdenza e Assistenza: finalmente questione chiusa?

Breve Nota di Reforming.it

Come Reforming interpreta i contenuti delle circa settanta pagine della Relazione conclusiva della Commissione tecnica. La distinzione già presente nel Conto della Protezione Sociale è adeguata e sufficiente. In particolare, è corretto considerare la spesa pensionistica pubblica come somma di prestazioni IVS, la componente previdenziale, e Pensioni e Assegni sociali, la componente assistenziale, al lordo della fiscalità. È l'aggregato usato anche dalla RGS e nella fiche italiana dei lavori di AWG. Riclassificazioni diverse possono essere di volta in volta preferite, a seconda della finalità dell'analisi, ma senza far cadere il dibattito in un rischioso relativismo su tematiche che sono di massima concretezza e attualità.

Alla fine, va bene la classificazione del Conto della Protezione Sociale (CPS) dell'ISTAT, coerente con il SEC95 (in allegato). È questo che emerge dalla Relazione conclusiva della "Commissione tecnica di studio sulla classificazione e comparazione a livello europeo e internazionale della spesa pubblica nazionale per finalità previdenziali e assistenziali" (in allegato).

Le finalità specifiche di questa o quella analisi possono suggerire, di volta in volta, riclassificazioni estemporanee, da giustificare e commentare, ma la ripartizione del CPS resta quella di riferimento, quella più solida. Questa conclusione è rilevante soprattutto per le pensioni, della cui esatta classificazione non si è mai smesso di discutere come punto su cui fare chiarezza ai fini della corretta quantificazione della spesa.

Da una parte, nella previdenza, ci sono le prestazioni il cui diritto è acquisito tramite storia contributiva e il cui importo dipende dai versamenti contributivi (o direttamente dai sottostanti redditi da lavoro); tra queste, in particolare, le Pensioni IVS, le Integrazioni salariali, le Indennità di disoccupazione. Dall'altra parte, nell'assistenza, ci sono le prestazioni che prescindono dalla contribuzione, sia per il diritto che per l'importo, e che si attivano in presenza del bisogno; di queste l'esempio più importante è sicuramente l'assistenza sanitaria e farmaceutica e, per rimanere in ambito pensionistico, Pensioni e Assegni sociali, Pensioni di guerra, Pensioni agli invalidi civili (incuse quelle ai non vedenti e ai non udenti), Pensioni di cittadinanza. Anche il Reddito di cittadinanza è assistenza.

I criteri guida sono i due appena riassunti. Le sfumature possono poi essere tante, di pari passo con il disegno dei singoli istituti, ma è la prevalenza di uno dei due criteri che nella generalità dei casi permette di identificare senza equivoci se si tratta di previdenza o assistenza.

Quando di importo basso, le pensioni IVS sono integrabili grazie a una molteplicità di istituti, alcuni dei quali considerano, oltre ai redditi del pensionato, anche quelli del coniuge o del nucleo familiare: l'Integrazione al trattamento minimo (circa 6 miliardi nel 2019), la

Maggiorazione sociale delle pensioni IVS e il connesso Incremento (350 milioni), la Quattordicesima (1,6 miliardi), l'Importo aggiuntivo (50 milioni). Si tratta di componenti di natura assistenziale, che però si innestano su istituti previdenziali che logicamente li precedono e ne sono preconditione. Non hanno una "vita" a sé, ma sono piuttosto varianti al criterio di calcolo della pensione previdenziale. Così come quest'ultima fa normalmente riferimento a vari parametri (aliquota di rendimento, tasso di rendimento, coefficiente di perequazione all'inflazione, etc.), in casi specifici la formula di calcolo viene adattata per incorporare delle soglie minime dell'assegno. Non è di particolare rilevanza espungere queste componenti dalla spesa IVS, meno che meno quando la finalità fosse quella di correggere al ribasso la spesa pensionistica.

La lettura della Relazione conclusiva sgombera il campo anche dalla utilità/necessità di scorporare la spesa pensionistica dalle voci relative a uscite anticipate rispetto ai requisiti generali, che esse derivino da canali di pensionamento straordinari e temporanei, o da regole speciali per lavori/mansioni ad alto livello di usura psico-fisica, o da residui di normative speciali settoriali, o da prepensionamenti di dipendenti di imprese in crisi o ristrutturata, o ancora da operazioni di salvaguardia dagli effetti delle riforme. Anche se non riconducibili ai canali di pensionamento *standard* (la vecchiaia e l'anticipata), queste spese hanno comunque natura pensionistica, perché corrispondono al riconoscimento di una rendita vitalizia per l'età anziana, non soggetta a condizioni future e non revocabile.

Non regge l'obiezione che in molti di questi casi la pensione è utilizzata in sostituzione di altri istituti di *welfare* (mancanti, incompleti, non sufficienti, etc.) e che la spesa andrebbe

riclassificata sotto questi ultimi, se invece ricorrono tutte le caratteristiche della prestazione pensionistica. La classificazione deve fornire una descrizione precisa della realtà, per poterla avere sempre presente, verificarla costantemente e quando possibile cambiarla in meglio. Proporre riclassificazioni non opportune, oppure scorpori forzati di componenti, rischia di confondere il dibattito su un tema non facile come quello delle pensioni.

La Relazione adotta una posizione prudente anche per quanto riguarda il riferimento alla spesa pensionistica al lordo o al netto della imposizione personale sui redditi. Il passaggio al netto permette di evidenziare la partita di giro nei conti pubblici, che può assumere dimensioni significative in fasi di elevata inflazione come sarà nei prossimi anni. Tuttavia, per una completa raffigurazione di come le pensioni coinvolgono la finanza pubblica, andrebbe considerata anche la *tax-expenditure* connessa alla piena deducibilità dei contributi dalla base imponibile dell'IRPEF.

La scelta se il lordo o il netto modifica sia i confronti internazionali della spesa pensionistica pubblica (primo pilastro), sia i confronti internazionali allargati alla spesa pensionistica pubblica e privata (primo, secondo e terzo pilastro).

Se il confronto è tra spese pensionistiche pubbliche al netto della fiscalità (per tenere conto delle caratteristiche del sistema fiscale e della fiscalità delle pensioni nello specifico), allora si dovrebbe considerare anche la deducibilità dei contributi (che è parte integrante del sistema fiscale¹). Tra l'altro, il Rapporto sottolinea come, anche senza includere la *tax-expenditure*, la spesa pensionistica pubblica netta italiana rimanga la

¹ L'imposizione delle pensioni pubbliche in Italia prevede una deducibilità integrale con *tax-deferral* al momento dell'erogazione delle prestazioni. La rinuncia al gettito e il suo recupero sono due scelte in stretta relazione tra loro: quanto maggiore è l'imposizione sulle pensioni, tanto maggiore lo

scarto tra la spesa lorda e quella netta, tanto maggiore è anche la *tax-expenditure*. Questa corrispondenza vale in capo al singolo lavoratore lungo le varie fasi della sua vita, ma vale anche anno per anno nel trattamento tax-benefit riservato alle diverse generazioni che si sovrappongono.

più elevata in Europa dopo quella della Grecia e allo stesso livello della Francia (il confronto è anche nel più recente Rapporto di AWG).

Se il confronto è tra spese pensionistiche complessive (su tutti i pilastri esistenti), allora la parte a carico del bilancio pubblico dovrebbe considerare, oltre alla spesa netta per le pensioni pubbliche e alla deducibilità dei contributi al primo pilastro, anche le agevolazioni fiscali riservate ai contributi ai pilastri privati e il gettito fiscale sui frutti dei loro investimenti (la differenza tra prestazioni, in forma di rendita e di capitale, e contribuzioni²). Ovviamente, il punto di osservazione può diventare anche quello del singolo percettore, col confronto dei redditi pensionistici complessivi, al lordo e al netto della fiscalità, ma si tratta di analisi con altra finalità

Se si dispone del complesso di queste informazioni e, soprattutto, si conviene su una metodologia per combinarle in un quadro sicuramente più articolato di quello sinora in uso, il passaggio dal lordo al netto può migliorare le comparazioni tra sistemi pensionistici diversi. In caso contrario, il riferimento alla spesa lorda resta quello più immediato e oggettivo, sia come posta di bilancio sia come aggregato da proiettare nel tempo nei documenti di programmazione o nelle relazioni tecniche.

Infine, la Relazione della Commissione nulla obietta sulla definizione di spesa pensionistica pubblica come somma della spesa per prestazioni IVS e della spesa per Pensioni e Assegni sociali. La prima ha natura previdenziale e la seconda assistenziale. Tra le prestazioni assistenziali in forma di rendita, Pensioni e Assegni sociali hanno finalità pensionistica perché si rivolgono solo a

soggetti che hanno raggiunto l'età per il pensionamento di vecchiaia e sono privi di sufficienti mezzi di sostentamento³.

<< Dall'anno di riferimento 2010, per i paesi della UE è obbligatoria la fornitura a Eurostat della spesa di protezione sociale al netto del prelievo fiscale e contributivo a carico dei beneficiari (modulo *Net Social Benefits* di ESSPROS). L'obbligo è stato introdotto in seguito a una discussione ed elaborazione metodologica durata un decennio, su iniziativa dei Paesi nordici che combinano un modello universalistico di protezione sociale e un livello elevato di tassazione. Prima del nuovo modulo, erano disponibili solo dati di fonte OCSE basati su una classificazione in parte diversa della spesa, che in genere non vengono più utilizzati per i confronti tra i Paesi europei. Il livello di dettaglio è lo stesso del "nucleo centrale" di ESSPROS, dove i dati sono al lordo del prelievo. Di fatto, a differenza del "nucleo centrale", per il quale sono pubblicate componenti di spesa molto dettagliate, nel "modulo netto" di ESSPROS l'attenzione è concentrata sui livelli più aggregati, cioè il totale della spesa di protezione sociale e i subtotali relativi alle otto note aree di intervento ("funzioni") di ESSPROS. I dati netti comparativi disponibili nel database pubblico di Eurostat riguardano, pertanto, entrambi i livelli. Va invece evidenziato che [...] Eurostat non pubblica il dato relativo all'aggregato pensioni al netto del prelievo. Di conseguenza, non è possibile effettuare comparazioni dirette della spesa pensionistica lorda e netta tra i Paesi a livello europeo. È invece possibile un confronto tra Italia ed Europa per il complesso della protezione sociale e un insieme selezionato di funzioni (ad esempio, per quelle "invalidità, vecchiaia e superstiti") >>.

In conclusione, la distinzione tra spesa previdenziale e assistenziale già presente nel Conto della Protezione Sociale è adeguata e sufficiente. Non si ravvisano necessità e opportunità di riclassificazioni. In particolare, è corretto considerare la spesa pensionistica pubblica come somma di prestazioni IVS, la componente previdenziale, e Pensioni e Assegni sociali, la componente assistenziale, al lordo della fiscalità. Riclassificazioni diverse possono essere di volta in volta preferite, a seconda della finalità dell'analisi, ma senza far cadere il dibattito complessivo sull'*agenda* pensionistica in un rischioso relativismo.

<http://www.reforming.it>
e-mail: info@reforming.it
twitter: [reformingit](https://twitter.com/reformingit)

² Alcuni sistemi, come quello italiano, prevedono imposizione anche durante la fase di accumulazione del capitale.

³ È l'aggregato "Pensioni" considerato dalla Ragioneria generale dello Stato e utilizzato negli esercizi di proiezione a medio-lungo termine della spesa, sia quelli nazionali sia quelli

concordati in seno all'AWG. Nel CPS dell'ISTAT (in allegato) l'aggregato "Pensioni e Rendite" comprende le pensioni IVS e le rendite indennitarie e infortunistiche (quasi interamente erogate dall'INAIL) ed esclude Pensioni e Assegni sociali.