

LA RIFORMA DELLE PENSIONI:
UNA VALUTAZIONE DELLE NOVITA' DELL'OTTOBRE 2003

Onorato Castellino – Elsa Fornero
Università di Torino e CeRP*

La normativa in vigore. Con molta semplificazione, e quindi omettendo parecchie importanti precisazioni, questa normativa può così sintetizzarsi.

Chi aveva un'anzianità contributiva superiore a 18 anni alla entrata in vigore della riforma Dini (31 dicembre 1995) conserva il diritto sia alla pensione di vecchiaia (60 anni se femmina, 65 anni se maschio) sia alla pensione di anzianità (35 anni di anzianità e 57 di vecchiaia). La pensione si calcola col metodo retributivo.

I nuovi iscritti dopo il 1 gennaio 1996 hanno diritto a pensione, calcolata col metodo contributivo (e quindi tenendo conto anche della speranza di vita), a partire dall'età 57 o dall'anzianità 40.

Per le anzianità contributive al 31.12.1995 inferiori a 18 anni, la pensione si determina combinando le due normative *pro rata temporis*.

Quali le conseguenze. Le anomalie di questo sistema (pur se assai minori, e progressivamente minori, di quelle proprie delle normative precedenti) si possono così sintetizzare. Lo squilibrio finanziario perdurerà elevato sino alla completa entrata in vigore della riforma Dini (soltanto dopo il 2030 per quanto riguarda i flussi delle nuove pensioni e soltanto dopo il 2050 per quanto riguarda lo stock delle pensioni in essere). Senza nuovi interventi, la transizione è perciò destinata a essere molto lunga. A legislazione invariata, il disavanzo annuale complessivo è stimabile in un ordine di grandezza di 4 – 4.5 punti percentuali del Pil fino al 2030, e soltanto in seguito esso tenderà a convergere lentamente verso il pareggio che dovrebbe caratterizzare l'applicazione integrale della nuova formula

Quanto agli incentivi, il sistema è oggi ben lontano dalla neutralità, e lo sarà ancora per lungo tempo, a causa del perdurare (integrale o *pro rata*) di componenti retributive nel calcolo delle pensioni. Il metodo retributivo, in particolare quando abbinato al pensionamento precoce (pensioni di anzianità), è causa di distorsioni perché vi risulta blando il collegamento al margine tra contributi e prestazioni e, soprattutto, inesistente ogni nesso con la longevità attesa al momento del pensionamento. Le perdite causate dalla permanenza nell'attività lavorativa una volta raggiunti i requisiti minimi per il pensionamento rappresentano una "tassa implicita" che può raggiungere livelli elevati. In queste condizioni, non vi è da stupirsi che i tassi di attività scendano fortemente a partire da età relativamente giovani, ossia intorno ai 55 anni.

Il regime vigente sino all'inizio degli anni Novanta, infine, era ricco di iniquità redistributive: queste sussistevano sia tra regimi, per effetto delle differenze normative, sia entro regimi, per effetto di diverse età al pensionamento, diverse dinamiche retributive, ecc. La pensione era infatti calcolata a) in funzione dell'ultima retribuzione (o di una media delle ultime retribuzioni) e b) senza alcun riguardo alla vita attesa al

* e-mail: onorato.castellino@unito.it; e-mail: elsa.fornero@unito.it

momento del pensionamento. La regola a) favorisce le carriere lavorative più dinamiche offrendo loro un rendimento implicito particolarmente elevato, che di norma va a beneficio di persone collocate - grazie appunto alla loro storia retributiva - nella fascia alta della distribuzione dei redditi. La regola b) favorisce, anche in questo caso con un rendimento implicito più elevato, i pensionamenti in età inferiore alla media, che sono più spesso goduti da chi appartiene a famiglie di reddito medio-alto oppure da chi intende, grazie all'esperienza precedente, passare ad altre attività. Queste iniquità sono sostanzialmente sopravvissute per chi si avvale ancora del metodo retributivo e della pensione di anzianità, e si estingueranno solo gradualmente nel corso della transizione *pro rata*.

Il disegno di legge governativo nella versione dell'ottobre 2003. Resi noti - dopo mesi di dibattiti, di ipotesi e di indiscrezioni - pochi giorni or sono, e ove si guardi soltanto alle parti essenziali, gli emendamenti governativi al disegno presentato nell'autunno 2001 lasciano immutata la normativa sino al 31 dicembre 2007, mentre a partire dal 1° gennaio 2008 prevedono che:

per gli iscritti dopo il 1° gennaio 1996, l'età minima di pensionamento è elevata a 60 e rispettivamente a 65 anni (uomini e donne). Il testo viene interpretato nel senso che permanga il diritto a pensione con 40 anni di anzianità indipendentemente dall'età;

per gli iscritti anteriori, il requisito per la pensione di anzianità viene elevato a 40 anni, con facoltà (per ora soltanto sino al 2015) di optare per la combinazione anzianità 35/età 57 se si accetta la liquidazione con il solo metodo contributivo (non *pro rata*).

Un primo esame. Prima di passare a questo esame, si deve correttamente premettere che ogni intervento sulla normativa previdenziale è stretto tra due esigenze di segno opposto. L'una - l'intento di operare un significativo contenimento della spesa e più generalmente di raggiungere rapidamente gli obiettivi - suggerisce di adottare misure di pronta attuazione. L'altra - il desiderio di non incidere troppo improvvisamente sulle aspettative e sui programmi dei lavoratori - porta invece verso applicazioni graduali e "spalmate" nel tempo. Dimenticare l'una o l'altra di queste esigenze può indurre a giudizi parziali e incompleti sulle misure proposte.

Ciò premesso, le innovazioni proposte appaiono congrue nella direzione del superamento delle anomalie prima indicate. Alzando i requisiti per la pensione di anzianità si contiene la spesa, si aumenta l'incentivo a permanere in attività e si riduce una delle principali fonti di sperequazione distributiva. Ed è superfluo ricordare che un aumento dell'età media di pensionamento - come recentemente ricordava *The Economist* - è la misura al tempo stesso più ovvia e più doverosa di fronte all'allungamento della vita attesa (e alla concomitante riduzione della natalità).

Ma a quale prezzo?

Per i giovani assunti dopo il 1996 si passa da un pensionamento che può essere scelto a partire dai 57 anni a un obbligo di raggiungerne 60/65. Orbene, anche nell'ambito del metodo contributivo - e quindi di un meccanismo che, grazie all'equità attuariale, non premia i pensionamenti anticipati - si può ritenere che la soglia dei 57 anni, specialmente in presenza di prevedibili ulteriori aumenti della vita media, sia troppo bassa. Dove il "troppo" può riferirsi al rischio sia di uscite dal lavoro ufficiale per entrare in quello occulto, sia di pensionamenti precoci senza la corretta valutazione dell'insufficienza del reddito che ne deriverà (né il vincolo di un trattamento pari ad almeno 1,2 volte l'assegno sociale sembra sufficiente per scongiurarlo). Inoltre, poiché la misura riguarda soltanto gli assunti dopo il 1996, la maggior parte dei quali entrerà in

pensione tra qualche decennio, non le si può imputare di intervenire troppo imprevedibilmente su disegni e progetti di vita. Resta però il fatto che l'elemento di elasticità presente nella norma precedente rappresenta un "valore", ossia il riconoscimento della varietà di situazioni (di salute, di gravosità del lavoro, di contingenze familiari, di possibili attività alternative...) nelle quali si possono trovare i diversi individui, e del loro diritto di adeguarvi le proprie scelte. Un aumento di otto anni, quale quello previsto per i maschi, dell'età in cui si può iniziare a percepire il trattamento pensionistico sembra, in vista di questo "valore", e tenuto conto dell'incentivo che l'equità attuariale comunque offre al differimento, un prezzo troppo alto. Perché non pensare a una soluzione più blanda, come 60 anni per tutti (uomini e donne), oppure (e forse meglio) un aumento graduale, anch'esso uguale per uomini e donne, sin da ora prestabilito?

Quanto ai più anziani, l'aspetto criticabile della riforma è legato alle modalità di attuazione, ossia all'assenza di gradualità nel provvedimento, che rimane privo di effetti per quattro anni ed entra pienamente in vigore nel 2008. La ragione del rinvio è duplice: anzitutto, è politicamente molto più facile essere severi "a partire da dopodomani", soprattutto se si è in prossimità di scadenze elettorali (e, se anche ciò crea problemi di credibilità, i politici sembrano non preoccuparsene molto). In secondo luogo, il governo ha buon gioco nel sostenere che in questo modo "non fa cassa con le pensioni" e che pertanto le leggi finanziarie dei prossimi quattro anni dovranno fare quadrare i conti senza tagli previdenziali. Come a voler dire che il problema sta nell'andamento di lungo termine dei conti, in conseguenza dell'invecchiamento della popolazione, e che per qualche anno ancora il Paese può permettersi di sperimentare strade meno severe, come gli incentivi proposti a partire dal 2004, sulla cui efficacia è lecito avanzare dubbi.

Dal 2008, però, l'intervento c'è ed è pesante, consistendo sostanzialmente nell'abolizione delle pensioni di anzianità: salvo il ricorso ai limiti 35/57, ma con calcolo contributivo, e quindi con obbligo del lavoratore di "pagarsi" questo diritto. Questo meccanismo fa sorgere un grave problema di equità tra chi andrà in pensione fino al 2007 e chi vi andrà dopo. Già la riforma del 1995 ha creato rigide e ingiustificate barriere tra i lavoratori che sarebbero andati in pensione in tempi diversi, per effetto della netta separazione tra le anzianità superiori o inferiori a 18 anni; un altro drastico salto di normativa non ci pare opportuno.

Ci sarebbe il modo di evitare questo nuovo così discriminante confine? Si riparla, in questi giorni, della ipotesi di ritornare sul provvedimento al fine di introdurre gradualmente l'abolizione delle pensioni di anzianità. La gradualità potrebbe riguardare due aspetti: il diritto e la misura. Quanto al diritto, si potrebbe "spalmare" su più anni l'aumento del requisito di anzianità da 35 a 40 (ma iniziando subito e non soltanto nel 2008). Quanto alla misura, si potrebbe operare, almeno per le età inferiori a un dato minimo (60? 62?), una riduzione proporzionale alla differenza tra i coefficienti di trasformazione previsti dal metodo contributivo per l'età effettiva di pensionamento e questo minimo; in concreto, la riduzione sarebbe pari a circa il 3 per cento per ogni anno di anticipazione. Interventi sul diritto e interventi sulla misura possono essere variamente combinati, fornendo un vasto arsenale di criteri per l'applicazione del principio di gradualità. Come abbiamo già in altra occasione affermato, nella logica di un sistema previdenziale efficiente e flessibile, la correzione attuariale, combinata con la libertà di scelta sull'età di pensionamento una volta raggiunti i requisiti minimi, è decisamente da preferirsi all'innalzamento per legge di tale età o all'introduzione di "blocchi" temporanei, poiché le soluzioni affidate agli incentivi sono in genere superiori alle soluzioni dirigistiche, dati gli inevitabili costi e distorsioni che queste comportano.

Si osservi infine che, a sostegno dell'intervento sulle pensioni di anzianità, vi è

una argomentazione “forte”, e cioè il notevole allungamento della speranza di vita all’età di pensionamento. Negli ultimi quattro decenni, la vita attesa alle età 55 e 60 (ma anche 65) è aumentata di circa un quarto per gli uomini e in misura anche maggiore per le donne. Si può quindi sostenere che la promessa pensionistica formulata negli anni Sessanta con l'introduzione della pensione di anzianità non verrebbe ridotta, bensì adeguata alla maggiore estensione della vecchiaia, che è un portato del progresso. Non ci sarebbe, pertanto, rottura del patto, ma un suo adeguamento alle mutate circostanze, a partire dalla constatazione che il mantenimento delle promesse passate, data la natura della ripartizione, imporrebbe gravi oneri alle generazioni giovani e future, le quali si troverebbero a subire le conseguenze di scelte poco lungimiranti alle quali non hanno concorso.

Altre osservazioni. Due aspetti del disegno di legge governativo, quale esso è stato originariamente proposto e quale esso appare dopo gli emendamenti dell'ottobre 2003, meritano ancora di essere menzionati.

Tra i compiti per i quali il governo chiede delega compare la riduzione per alcuni punti percentuali (in numero più volte modificato nell'*iter* parlamentare), senza effetti negativi sulla pensione, degli oneri contributivi dovuti dal datore di lavoro per le nuove assunzioni. La differenza è implicitamente posta a carico della fiscalità generale e perciò del contribuente. Il buon obiettivo di incentivare l'occupazione viene sicuramente perseguito, ma al prezzo non soltanto di ridurre le entrate contributive nell'immediato, ma anche di introdurre un "germe" di instabilità finanziaria rispetto al tendenziale (ancorché remoto) equilibrio proprio del metodo contributivo applicato con rigore. Nè si coglie l'occasione per dirottare le somme corrispondenti alla riduzione di aliquota verso un sistema complementare a capitalizzazione, come invece prevede la proposta di *opting out* avanzata dal CeRP (cfr. Fornero-Castellino, *La riforma del sistema previdenziale italiano*, Bologna, Il Mulino, 2001, cap. IV).

Un'altra norma (nella versione dell'ottobre 2003) prevede la certificazione del conseguimento del diritto alla pensione di anzianità al momento della maturazione dei requisiti e la possibilità, per i lavoratori che si trovino in tale condizione, di incassare i contributi previdenziali, rinunciando al loro versamento all'INPS e alla corrispondente maturazione di maggiori diritti. Quando liquidata, la pensione sarà quindi pari (salvi i coefficienti di rivalutazione monetaria) a quella che sarebbe spettata al momento della cessazione dei versamenti all'INPS.

Si osservi in proposito che sin d'ora la pensione di anzianità è cumulabile con il reddito da lavoro se il pensionamento avviene con almeno 58 anni di età e 37 di anzianità. In tali casi, non si vede perché il lavoratore dovrebbe rinunciare alla pensione (pari a un ordine di grandezza del 60-70% della retribuzione) in cambio dei contributi (pari al 33% circa), senza dire della riliquidazione che gli spetterebbe dopo gli ulteriori anni di lavoro.

Ma anche per chi sia compreso nell'intervallo tra 57/35 anni (diritto alla pensione di anzianità senza cumulo) e 58/37 (diritto al cumulo), la scelta - ov'egli decida di continuare a lavorare - si pone tra il pagamento dei contributi (con corrispondente maturazione di ulteriori diritti pensionistici) e la percezione dei contributi medesimi (con rinuncia alla maturazione). Non è affatto certo che la seconda ipotesi (se non in presenza di sensibili vincoli di liquidità) sia, a conti fatti, preferibile alla prima.

Domanda di lavoro e offerta di lavoro. Come si è già detto, l'aumento dell'età media al pensionamento è - nel nostro come in altri Paesi - un obiettivo primario di ogni riforma previdenziale. Gli strumenti dei quali si è sino a ora discusso consistono sostanzialmente in un'elevazione anche drastica dell'età minima richiesta, e quindi in

misure coercitive che agiscono sull'offerta di lavoro; le nostre osservazioni si appuntano principalmente sul loro carattere di obbligatorietà, e ne ipotizzano possibili attenuazioni. Resta il fatto che, quale che ne sia il grado di coercizione, queste misure operano unicamente, aumentandola, sull'offerta di lavoro. Affinché questa si traduca davvero in una maggiore durata dell'attività lavorativa, e non invece in una dolorosa fase di disoccupazione, è però necessario che essa trovi corrispondenza nella domanda.

Una siffatta precisazione si accompagna, in molti, con il convincimento che la domanda sia carente, sia per l'insufficienza della complessiva domanda di lavoro, sia perché le imprese si indirizzano di preferenza alle classi più giovani, e tendono invece ad espellere gli anziani.

La questione non è di poco conto, e deve essere espressamente affrontata. Quanto alla domanda complessiva di lavoro, non sembra corretto considerarla un dato imm modificabile, al quale la politica previdenziale debba adeguarsi passivamente accettando una bassa età di pensionamento. Esperienze passate e recenti di molti paesi, o anche di regioni diverse di uno stesso paese, mostrano che l'occupazione è una grandezza variabile, che dipende non soltanto dalla situazione congiunturale ma altresì dallo sviluppo dell'economia, e quindi dalle forze (istruzione, ricerca, innovazione, competitività...) che lo spingono; un eccessivo carico previdenziale può addirittura ostacolare innovazione e competitività, creando un circolo vizioso perverso. Nella misura, invece, in cui sia vera la tesi della espulsione degli anziani, è necessario combatterla con misure di aggiornamento professionale, di correzione di curve retributive crescenti anche nell'età anziana, di maggiore mobilità del lavoro. Non vogliamo dire che il problema della domanda sia facilmente risolvibile; vogliamo però affermare con fermezza che l'argomentazione "bisogna accettare la bassa età di pensionamento perché la domanda di lavoro è carente" è non soltanto pericolosa ma anche scorretta. Pericolosa, perché conduce ad accettare un avvilitamento tra bassa occupazione, elevato rapporto tra numero degli attivi e numero dei pensionati e dolorosa scelta tra alti contributi e basse pensioni; scorretta, perché considera insormontabili difficoltà di occupazione (totale o degli anziani) che invece debbono, sia pure non facilmente, essere affrontate e superate.

E' inoltre molto importante ricordare (e spesso invece si dimentica) che le situazioni individuali dei lavoratori anziani sono diversissime l'una dall'altra non soltanto (come abbiamo già detto) quanto alla loro disposizione a continuare l'attività (e quindi alla salute, alla gravosità del lavoro, alle contingenze familiari, alle attività alternative) ma altresì alla concreta possibilità di farlo. L'obsolescenza colpisce capacità diverse in modo assai diverso; l'esperienza è in molti casi elemento predominante rispetto alla perdita di elasticità; non sempre esistono sul mercato lavoratori giovani disposti a sostituire gli anziani nei ruoli e nei compiti svolti da questi ultimi; le prospettive di un lavoratore autonomo sono spesso assai diverse (e verisimilmente più ampie) da quelle di un lavoratore dipendente; e così via. Ne è fra l'altro riprova il fatto che un numero ignoto, ma sicuramente cospicuo, di pensionati di anzianità si trasferisce oggi a un'attività occulta, sottraendosi agli oneri fiscali e contributivi. Anche sotto questo profilo è quindi scorretto arrendersi di fronte a un ostacolo (la scarsa domanda di lavoratori anziani) che è meno diffuso di quanto talora si affermi, e che, anche quand'esso si presenti, può essere concretamente affrontato.