

Pensioni: la flessibilità in uscita si realizza con la riforma dei salari

Elsa Fornero (Università di Torino e CeRP, Collegio Carlo Alberto)

Giovanni Mastrobuoni (CeRP, Collegio Carlo Alberto)

Filippo Taddei (Collegio Carlo Alberto)

Publicato su ItalianiEuropei, n. 2, 2009

Una riforma incompiuta. Da oltre un quindicennio la spesa pubblica del nostro Paese è ostaggio dell'incapacità della classe politica di affrontare con determinazione e senso di responsabilità la "questione previdenziale". Anche se si tratta di un problema non soltanto italiano, il mix di elementi che lo connotano è più sfavorevole da noi che in altri Paesi europei. L'Italia è infatti caratterizzata da una serie di fattori che incidono in modo particolarmente negativo sui sistemi pensionistici, in particolare su quelli finanziati a ripartizione¹: innanzi tutto, una demografia "avversa" a causa della riduzione nei tassi di natalità (nel 2008 l'Italia era al terz'ultimo posto tra tutti i paesi del mondo) e del balzo nell'aspettativa di vita media alla nascita a 78,5 anni per gli uomini e a 84 per le donne; in secondo luogo il peggioramento strutturale dell'economia dovuto alla bassa crescita della produttività (il Pil per ora lavorata è calato dal 2000 al 2007) e alle difficoltà di un mercato del lavoro sempre più duale e con elevata disoccupazione giovanile. Tutti questi fattori, in misura maggiore o minore comuni ad altri Paesi, esasperano le conseguenze dell'invecchiamento della popolazione italiana sui bilanci previdenziali. Di fronte a questo scenario in peggioramento l'inadeguatezza delle regole sulle quali si basava, e ancora si basa, il nostro sistema pensionistico sta divenendo insostenibile.

Queste regole – frammentate e spesso inique – sono state scritte da legislatori poco lungimiranti, che hanno trascurato sia le compatibilità economiche di lungo termine, sia l'*efficienza* del sistema, come se questa fosse non già il veicolo per eliminare sprechi e privilegi e favorire la trasparenza, bensì l'astratta e cinica bandiera con la quale i "rigoristi" si contrappongono alle ragioni della *solidarietà*. Il sistema si è alimentato con il *debito* e ha trasformato in *diritti* quasi intoccabili istituti, come la pensione di anzianità, particolarmente gravosi nei confronti delle nuove e delle future generazioni.

Questa situazione è stata scalfita, ma non radicalmente corretta, da una serie di riforme. Anzi, di tutte le innovazioni che si sono succedute nel quindicennio – sempre presentate con una dose di trionfalismo che, a posteriori, appare decisamente inopportuna – quella che ha maggiormente inciso sulla spesa, invertendo una tendenza prima sempre crescente, è stata lo sganciamento delle pensioni dai salari nominali (che variano non soltanto per effetto dei prezzi, ma anche per l'aumento della produttività) e la loro indicizzazione ai soli prezzi, introdotta dalla riforma Amato del 1992 e resa immediatamente esecutiva. Si è trattato di una misura importante per l'equilibrio finanziario del sistema, ma non per la definizione delle sue caratteristiche di lungo termine, tanto è vero che i governi successivi hanno poi *discrezionalmente* aumentato le pensioni, determinando nuove commistioni tra assistenza e previdenza.

Per l'attuazione delle riforme, e in particolare per l'accentuazione delle caratteristiche *attuariali* delle pensioni (cioè della correlazione dei benefici con i contributi e con l'età al

¹ Nei sistemi pensionistici a ripartizione, ogni anno i contributi sociali dei lavoratori attivi sono utilizzati per finanziare le pensioni, senza accumulazione di riserve.

pensionamento, propria del metodo contributivo introdotto nel 1995), si è invece innescata una lunghissima transizione, frutto di “rassegnati” compromessi con il sindacato, che gli interventi successivi non hanno osato mettere in discussione. Un gradualismo esasperato ha così fatto premio sull’efficacia, senza che ci si sia preoccupati del fatto che una riforma che resta per troppo tempo in *stand by* finisce per essere ignorata, e soprattutto della convenienza – nel bipolarismo italiano con scarsa legittimazione dell’avversario – dei governi successivi a “disfare” le misure approvate da quelli precedenti, o a renderle meno credibili. Così è avvenuto recentemente con la riforma del 2004 che, pur perseguendo il fine condivisibile di un inasprimento meno graduale dei requisiti per la pensione di anzianità, ha fortemente ridotto, per gli uomini, la flessibilità nell’età di pensionamento, uno dei capisaldi del metodo contributivo.

Così, dopo oltre tre lustri dal primo intervento, l’Italia si trova immersa in una nuova disputa sulla “riforma previdenziale”, nel bel mezzo di una crisi di proporzioni e di durata straordinarie. Due sono le principali ragioni per le quali la riforma delle pensioni è tornata prepotentemente alla ribalta, anche nei richiami al nostro Paese delle organizzazioni internazionali. Da un lato, vi è la necessità di trovare risorse in un bilancio pubblico che la crisi rende sempre più stretto, e proprio nel momento in cui bisognerebbe invece allentare i cordoni della borsa per aiutare le famiglie, che della crisi subiscono le peggiori conseguenze. Dall’altro, vi è la sentenza della corte europea di giustizia, relativa alla violazione della parità tra uomo e donna nel pubblico impiego per effetto della differente età prevista per la pensione di vecchiaia (attualmente 65 per gli uomini e 60 per le donne). Proprio quest’ultima, agendo sostanzialmente come un “vincolo esterno”, fornisce l’occasione per intervenire sul sistema previdenziale anche nell’ottica del reperimento di risorse finanziarie da destinare ad altri capitoli della spesa sociale.

*Differenze di genere nell’età di pensionamento: una discutibile “compensazione”?*² La Corte di Giustizia Europea ha condannato l’Italia per violazione dell’articolo 141 del trattato dell’Unione Europea, che sancisce - a parità di mansioni lavorative - la parità retributiva tra i generi. La sentenza è fondata su un’argomentazione che potrebbe sembrare paradossale, ma non lo è. Essa afferma infatti che una presunta agevolazione alle donne – quella di poter accedere alla pensione di vecchiaia a 60 anni anziché ai 65 richiesti agli uomini – si ritorce in realtà contro di esse, aggravandone la posizione. La Corte del Lussemburgo ha respinto la controdeduzione italiana, sottolineando che la fissazione di una più bassa età di pensionamento “non è tale da compensare gli svantaggi ai quali sono esposte le carriere dei dipendenti pubblici di sesso femminile³”, e anzi le ostacola nella vita professionale, inducendole a un minore investimento in capitale umano.

Le “buone intenzioni” dietro l’esistenza di una disparità a favore delle donne riflettono in effetti una società tradizionale, a egemonia maschile, che ancora tende a relegare il ruolo delle donne prevalentemente nell’ambito domestico, con una scarsa condivisione di questo impegno da parte dei consorti, e a concepire il lavoro extra-domestico come sussidiario a quello maschile. Poiché le donne presentano, per conseguenza, tassi di partecipazione al mercato del lavoro più bassi di quelli maschili⁴, remunerazioni mediamente inferiori e maggiori interruzioni di

² Si veda l’articolo di Elsa Fornero e Chiara Monticone “Lo spunto per dire addio a tutele fittizie”, Il Sole 24 ore, 14 novembre 2008.

³ La sentenza si riferisce alle pensioni INPDAP e perciò alle lavoratrici del pubblico impiego. La corte ha disquisito che il regime pensionistico INPDAP configura una gestione professionale, all’interno della quale i trattamenti pensionistici sono una forma di retribuzione indiretta e che quindi ogni forma di differenziazione deve essere giustificata da una corrispondente differenza nelle mansioni.

⁴ Nel III trimestre 2008, a livello nazionale, meno di una donna in età lavorativa su due risultava occupata mentre più di due uomini su tre lavorano.

carriera⁵, stabilire differenti età di pensionamento non può costituire la risposta corretta. Il peso crescente che il metodo contributivo avrà nella determinazione dei benefici, se la riforma non verrà stravolta, e la pressione dei datori di lavoro affinché i lavoratori lascino al raggiungimento dei requisiti minimi, potrebbero condurre ad una pensione molto modesta qualora l'età minima di pensionamento fosse troppo bassa⁶. Com'è ovvio, il fatto che le donne siano maggiormente esposte a carriere discontinue non fa che acuire il problema.

Per contro, il contributo del sistema previdenziale a una maggiore equità tra generi sembra più efficacemente perseguito attraverso l'accredito di contributi figurativi per i periodi di cura e l'adozione di coefficienti di trasformazione *unisex*. La logica della contribuzione figurativa non snatura il metodo contributivo, ed è compatibile con l'inserimento di elementi di solidarietà, trasparenti ed uniformi, nella formula attuariale senza le differenziazioni *ad hoc* tipiche delle vecchie formule retributive; così è per l'uso di tavole di mortalità indifferenziate, che consentono una "mutualità" dentro la famiglia, senza le rigidità e le distorsioni proprie di arbitrarie differenziazioni nell'età di uscita. Tuttavia, per quanto riguarda i contributi figurativi concessi per periodi di cura, l'Italia si trova a un livello nettamente inferiore a molti paesi europei.

Va anche ricordato come, nel panorama dell'Unione Europea, l'Italia si trovi ormai da sola a difendere questo tipo di misure "compensative". Sono pochi gli stati membri dell'Unione Europea che ancora mantengono requisiti differenziati (ad esempio Grecia, Ungheria, Regno Unito), e tutti hanno già avviato riforme per uniformare le regole pensionistiche. Nessuno vieta, d'altronde – come sembra anche l'intendimento dell'attuale governo – di realizzare l'uniformità salvaguardando le lavoratrici più vicine al pensionamento, per le quali una brusca equiparazione dell'età di pensionamento al più elevato livello previsto per gli uomini comporterebbe costi elevati. Viceversa, per le lavoratrici più giovani e quindi su un orizzonte temporale più lungo, la rinuncia al pensionamento anticipato porterà più benefici che svantaggi.

La via di uscita più corretta sta ancora una volta nel permettere la flessibilità introdotta dalla riforma del 1995 (e poi ridotta, per gli uomini, dalla riforma del 2004), che salvaguarda la libertà di scelta individuale di ritirarsi all'interno di una finestra di età uguale per tutti. La soluzione della flessibilità è stata perseguita, ad esempio, dalla Svezia e dalla Finlandia, e in generale da tutti i Paesi che hanno adottato il metodo contributivo. La flessibilità, inquadrata in una finestra fissata adeguatamente e accompagnata da aggiustamenti attuariali che premiano chi prolunghi la propria attività lavorativa, può rappresentare al tempo stesso uno strumento per incentivare il posticipo del pensionamento e per eliminare rigide attribuzioni di ruoli a uomini e donne.

I benefici della flessibilità. Metodo contributivo e pensionamento flessibile sono, a ben vedere, due facce della stessa medaglia. Attribuire al singolo lavoratore la facoltà di scegliere il momento del pensionamento - in base a elementi personali e familiari, che soltanto il lavoratore può conoscere - è buona cosa. La corretta applicazione di questo principio necessita tuttavia di alcuni requisiti fondamentali.

E' necessario, anzitutto, che sia stabilita un'età minima di uscita, preferibilmente integrata da un livello minimo di pensione maturata: senza la prima, infatti, il sistema

⁵ Claudia Olivetti e Barbara Petrongolo in "Unequal pay or unequal employment?" (Aprile 2008) mostrano che in Italia la differenza tra i salari delle donne e degli uomini supera il 20%, tenendo in considerazione la differenza tra i livelli occupazionali dei due gruppi.

⁶ Salvo il requisito minimo alla pensione di 1,2 volte l'assegno sociale, imposto nel contributivo per il pensionamento anticipato.

pensionistico pubblico si snaturerebbe, finendo per trasformarsi in una semplice assicurazione privata, con molti gradi di libertà personale ma scarso contenuto di solidarietà sociale; senza il secondo, si correrebbe il rischio di pensionamenti con vitalizi troppo bassi, bisognosi, prima o poi, di integrazioni a carico del bilancio pubblico.

Un secondo, fondamentale requisito del pensionamento flessibile consiste nell'adozione di una formula attuariale che, a partire da questa età minima, faccia crescere la pensione in modo tale che la continuazione dell'attività comporti un aumento della "ricchezza pensionistica" del soggetto e non una sua diminuzione, come avviene oggi con le pensioni di anzianità. Esse configurano infatti una forma di flessibilità a carico della collettività, e non di chi ne beneficia. Affinché il pensionamento flessibile sia un vantaggio, e non un onere, per la società, si deve dunque accompagnarlo alla formula contributiva, basata sull'equità attuariale, il solo principio in grado di responsabilizzare pienamente il lavoratore.

Questo aumento della ricchezza pensionistica deve tuttavia cessare a una certa età, oltre la quale la permanenza al lavoro dovrebbe cominciare a essere scoraggiata, in modo da facilitare il ricambio generazionale di manodopera nelle imprese. In ogni caso, il sistema pensionistico deve anche cercare di favorire l'uscita da quelle categorie "gerontocratiche" nelle quali la continuazione dell'attività è motivata prevalentemente da considerazioni di prestigio e di potere personale, e non certo dall'efficienza della produzione. L'identificazione di un limite superiore per la variazione della pensione rappresenta perciò il terzo requisito fondamentale del pensionamento flessibile.

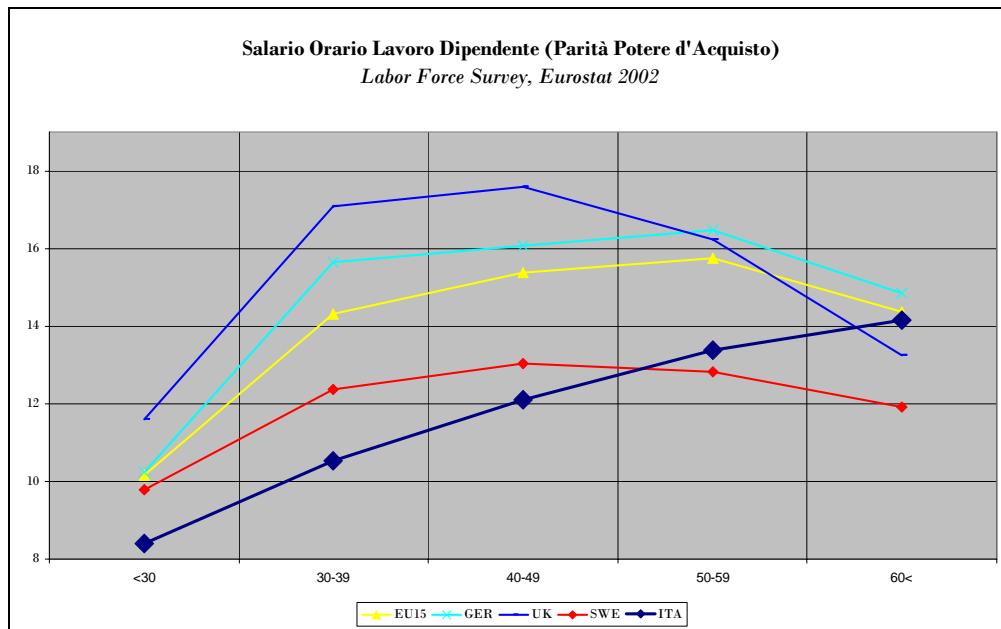
La riforma del 1995 combinava tra loro questi requisiti stabilendo la fascia d'età 57- 65 per la variazione attuarialmente equa della pensione, sulla base dei coefficienti di trasformazione la cui revisione è stata realizzata nel 2007, con decorrenza a partire dal 2010. La rigidità della fascia ne costituiva peraltro un elemento di debolezza: se i 57 anni d'età potevano ottimisticamente considerarsi un minimo appropriato nel '95, essi risultano oggi troppo bassi, e ancor più lo saranno negli anni a venire con l'allungamento della vita media. Non a caso i detrattori del metodo contributivo usano ricorrere a una sorta di pressione psicologica quando fanno riferimento ai bassi tassi di sostituzione (rapporto tra la prima pensione e l'ultima retribuzione) che risulteranno dalla sua applicazione e li paragonano al rassicurante 70-80 per cento dell'ultima busta paga risultante dalla formula retributiva. Ciò che i detrattori omettono però di dire è che quella certezza era ottenuta a prezzo di oneri impropri sulle generazioni giovani e future, quindi totalmente insostenibile. Invece la formula contributiva – adeguatamente applicata – svolge un importante ruolo disincentivante, mettendo in guardia il lavoratore dal rischio di uscire a un'età troppo giovane con un vitalizio troppo basso.

In vista di consentire tassi di sostituzione più elevati, anche il limite dei 65 anni per la variazione dei coefficienti di trasformazione deve ritenersi inadeguato. Anziché definire valori assoluti in un contesto demografico in continua evoluzione, sarebbe stato preferibile ancorare gli estremi alle variazioni della longevità. Oggi un aggiornamento della fascia di pensionamento tra le età 62-67 è sicuramente auspicabile.

Legare retribuzioni e produttività per realizzare la flessibilità⁷. Lo schema di incentivi a cui assoggettare gli individui in dubbio tra l'inizio della pensione e la continuazione del lavoro è legato a doppio filo al modo in cui le retribuzioni cambiano durante la vita lavorativa. La programmazione dei giusti incentivi per mantenere gli individui al lavoro deve perciò considerare la peculiare situazione italiana in questo contesto. Differentemente dalla maggior

⁷ Questo argomento è l'oggetto principale del progetto di ricerca "The Age Profile of Earnings and the Optimality of Social Security" condotto da Giovanni Mastrobuoni e Filippo Taddei presso il CeRP - Collegio Carlo Alberto.

parte dei paesi europei e – in particolare – da Germania, Gran Bretagna e Svezia, i salari orari crescono in Italia in maniera ininterrotta con l'età del lavoratore. Questa è forse l'evidenza più significativa dell'immagine così spesso utilizzata di un paese "gerontocratico". Infatti, secondo i dati del 2002 diffusi da Eurostat nella *Labor Force Survey*, la particolare struttura italiana dei salari (orari) crescente per classi di età si contrappone a un andamento delle retribuzioni ad U rovesciata nell'arco della vita lavorativa che si osserva nelle altre principali economie europee.



Nel nostro paese, dove il mercato del lavoro è più rigido, marcatamente duale e sfavorevole all'entrata di nuovi lavoratori, i tassi di disoccupazione giovanile sono elevati. Questi tassi di disoccupazione giovanile deprimono i redditi dei lavoratori dipendenti più giovani, accentuando la struttura salariale crescente nell'età del lavoratore. Questo stato di cose – per quanto fino ad oggi sorprendentemente ignorato nella letteratura scientifica - contribuisce a rendere l'Italia uno dei paesi con la più bassa soglia effettiva di pensionamento. Infatti, se i salari seguissero la produttività individuale del lavoratore, che tipicamente segue un andamento a U rovesciata nell'arco della vita lavorativa, i datori di lavoro non si preoccuperebbero dell'età di pensionamento dei propri dipendenti: pagherebbero sempre un lavoratore per quel che effettivamente vale. Invece, in un'economia come quella italiana dove i salari crescono con l'anzianità, diventa sempre più probabile che, al crescere dell'età del lavoratore, il salario percepito ecceda l'effettiva produttività. Ma quando questo avviene sono le imprese stesse, i datori di lavoro, in coalizione con i lavoratori meno produttivi⁸, a farsi promotori di un sistema di pensionamento generoso, che favorisca la fuoriuscita dalla forza lavoro dei lavoratori maturi.

Di conseguenza, ogni ipotesi di incentivazione al lavoro e di posticipo della pensione su basi volontarie che voglia avere qualche speranza di successo non può prescindere dal proporsi di sciogliere la coalizione di interessi tra lavoratori e imprese che si regge sulla peculiare situazione salariale italiana, nella quale il salario orario cresce costantemente con l'anzianità del lavoratore. Ne deriva un'implicazione importante e relativamente nuova, ossia che il

⁸ Questa osservazione riguardo ai soli lavoratori meno produttivi, senza riferimento alla struttura salariale per classi di età, è stata fatta da Ignazio Conde-Ruiz e Vincenzo Galasso in "Early retirement", *Review of Economic Dynamics*, 2003.

completamento della riforma del sistema previdenziale in senso contributivo per la generalità dei lavoratori - con l'ovvia esclusione delle fasce più deboli, necessariamente assistite con risorse pubbliche - richiede un allargamento della prospettiva che comprenda la struttura salariale prevalente in Italia. D'altronde, ciò è naturale perché la scelta di pensionamento è parte integrante della vita lavorativa dell'individuo, non soltanto il suo atto conclusivo. E' dal mercato del lavoro che alcune disfunzioni, e in particolare la mancanza di collegamento tra retribuzione e produttività, si sono riverberate sul sistema pensionistico. E' quindi giunto il tempo di guardare direttamente a questi squilibri, la cui correzione appare funzionale all'applicazione del metodo contributivo e del pensionamento flessibile, anziché proporre una nuova riforma delle pensioni, la quale rischierebbe piuttosto di allontanarci dall'obiettivo di un sistema equo e sostenibile.