

Ragioni e sostenibilità della riforma delle pensioni

di Stefano Patriarca

Estratto da Annuario del lavoro 2012

Ragioni e sostenibilità della riforma delle pensioni

di Stefano Patriarca

A differenza degli interventi sulle pensioni che si sono succeduti nel primo decennio degli anni 2000, e che si sono caratterizzati con la modifica di alcuni aspetti dell'assetto delle regole pensionistiche in vigore, la riforma Fornero interviene su un ampio spettro di parametri del sistema pensionistico, così da ridisegnare complessivamente ed in modo rilevante il sistema stesso. Anche sotto il profilo della quantità di risorse finanziarie che la riforma ha "mosso" (sostanzialmente la riduzione del complesso della spesa pensionistica previdenziale) l'intervento è rilevante, anche se, come vedremo in seguito, è l'insieme delle correzioni che si sono susseguite dal 2004 al 2011 anche anteriori alla riforma Fornero, che ha prodotto un rilevante impatto di risparmio finanziario. Le 5 modifiche precedenti si erano focalizzate già su parametri importanti del sistema (come età e requisiti contributivi di accesso al pensionamento di anzianità, età di accesso al pensionamento di vecchiaia specie per le donne, cadenza della modifica dei coefficienti di trasformazione, adeguamento dei requisiti di età alla variazione della speranza di vita) ma non avevano collocato tali interventi in un quadro complessivo di riforma.

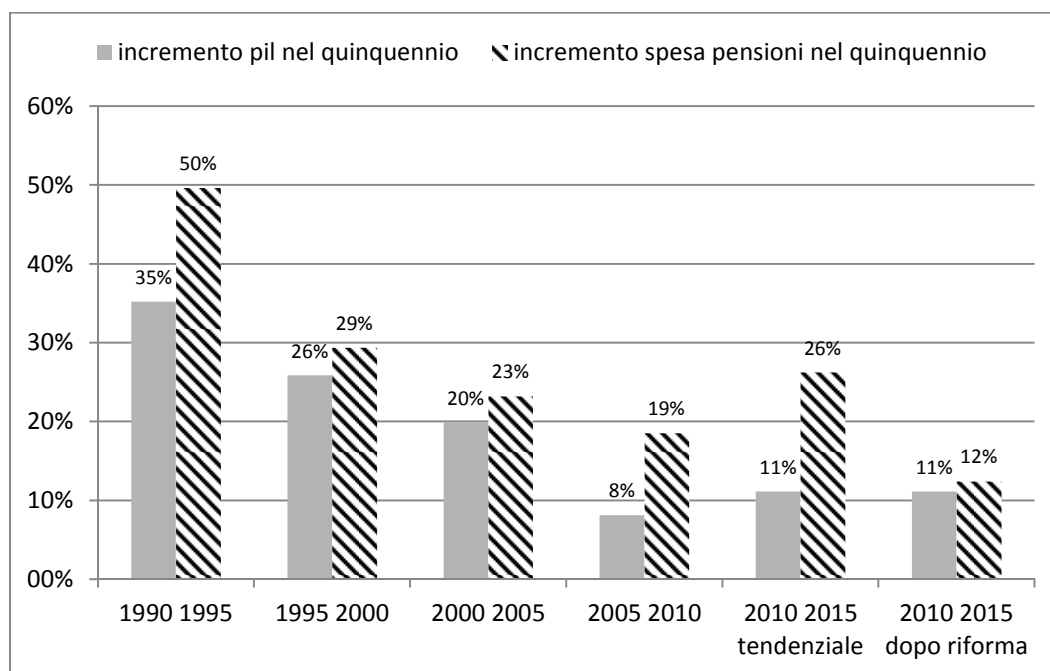
Ma la questione che è utile porsi è come mai a distanza di "soli" 17 anni dalla modifica di base delle regole pensionistiche prodotta dalla riforma Dini del 2005 (peraltro è stata modificata e implementata già nel 1997) e dopo ben 5 interventi di modifica dell'assetto pensionistico operati nel 2004, 2007, 2010 e due nel 2011, ci si è trovati nella necessità di procedere ad un intervento così ampio di ridefinizione del sistema pensionistico. E' infatti utile chiedersi quali siano state le ragioni di un tale intervento, e se i suoi effetti saranno tali da stabilizzare il sistema pensionistico italiano sia sotto il profilo dell'impatto finanziario del sistema sia sotto quello della sua sostenibilità sociale.

La spesa pensionistica in Italia, come è noto, è particolarmente rilevante rispetto alla media degli altri paesi europei. Questo in parte è dovuto alla struttura per età del nostro paese, ma anche ad un più alto livello relativo (se paragonato cioè al reddito prodotto per addetto) di prestazioni medie liquidate negli anni 2000.. La somma delle prestazioni connesse alla funzione "vecchiaia" (che racchiude sostanzialmente le prestazioni pensionistiche previdenziali) ha in Italia un peso del 14,4% a fronte di una media dei paesi UE dell'11,2%, e Peraltro essa copre più della metà della somma di tutte le prestazioni sociali, in rapporto alle quali l'Italia è in media con la UE. .

Occorre inoltre tenere conto del fatto che il finanziamento del sistema previdenziale e pensionistico italiano grava solo in parte sulla contribuzione, ma è crescente la quota che grava sulla fiscalità generale. Se si sommano tutti gli interventi che fanno carico alle pubbliche amministrazioni della spesa pensionistica (anche e soprattutto previdenziale) possiamo stimare attorno al 38% la parte di spesa a carico delle pubbliche amministrazioni (34% nel 2005) E' evidente in tale situazione come le dinamiche di un aggregato come la spesa pensionistica siano cruciali rispetto alla stabilità finanziaria del bilancio pubblico.

Nel 1995 le prestazioni pensionistiche ammontavano a circa 124 miliardi di euro, pari al 13% del Pil. La riforma del '95 ne ha ridimensionato il trend di crescita rispetto agli anni precedenti, ma la rilevante gradualità introdotta nella riforma ha prodotto un passo lento nel rallentamento della crescita della spesa. Tra il '90 e il 2015, come illustrato dalla figura, in tutti e 5 i quinquenni la crescita delle

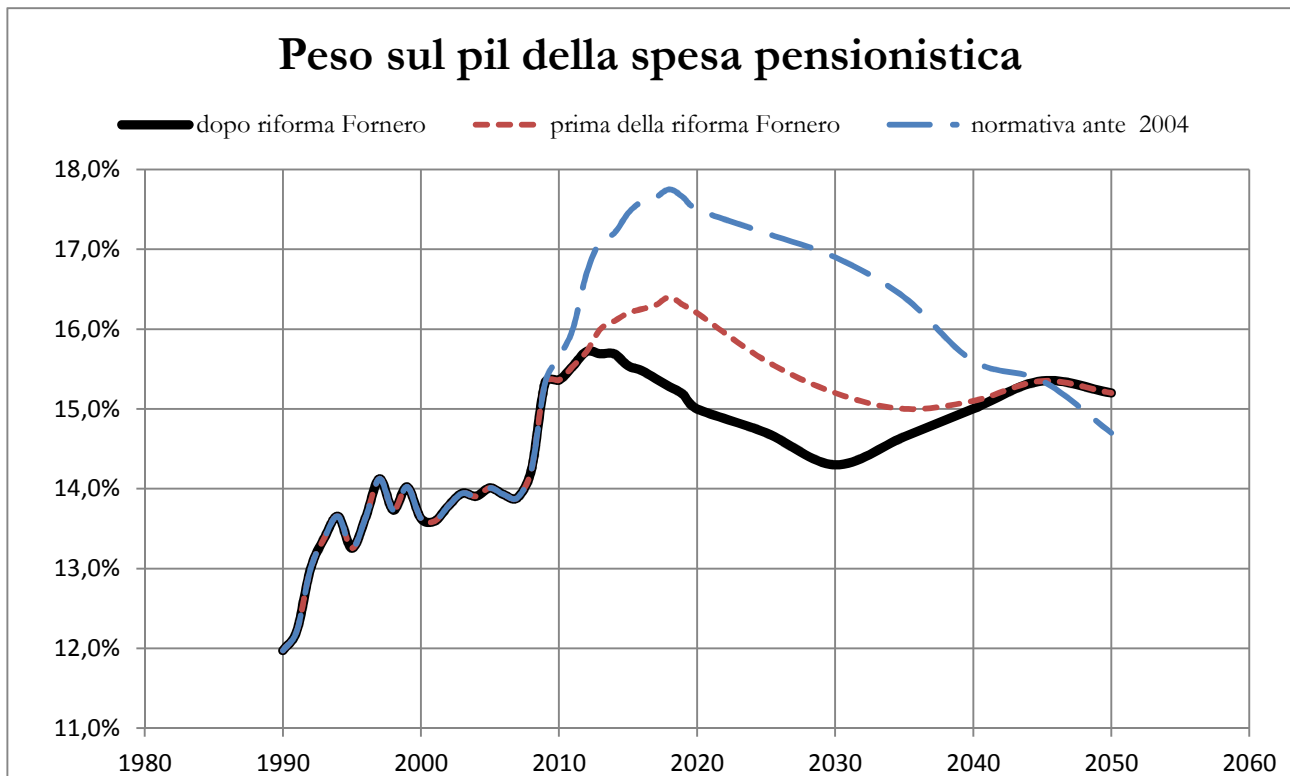
prestazioni è stata superiore al quella del Pil, e la divaricazione è particolarmente ampia nel primo e nell'ultimo periodo



Dal 2005 la crescita della spesa rallenta leggermente ma mantiene un passo ancora sostenuto, e le previsioni sono di un aumento nel decennio 2000-2010 pari al 51%. Il risultato è che senza nessun intervento di modifica, la spesa si sarebbe dovuta collocare nel 2015 a circa 301 miliardi di euro, con un aumento del 51% rispetto al 2005 (4,2% annuo) e dell'87% rispetto al 1995. Come si vede un ritmo di aumento di un qualche rilievo anche se non alto come quello degli anni '90. In ogni caso il dato di rilievo è che nel ventennio successivo alla riforma Dini, la spesa per pensioni si sarebbe quasi raddoppiata.

Contestualmente il rallentamento dell'economia ha determinato un modesto aumento del Pil. Le previsioni sono così diventate particolarmente negative per l'ultimo periodo (dal 2010 al 2015) con un aumento più che doppio della spesa pensionistica (+26%) rispetto al Pil (11%).

In assenza di interventi, la spesa pensionistica sarebbe arrivata al 17,5% del 2015, per poi ridiscendere gradualmente negli anni successivi. Ma alla fine del 2011 il quadro della finanza pubblica ha un improvviso deterioramento, insieme ad un peggioramento delle prospettive di crescita. E' in questo periodo, caratterizzato dall'acuta crisi finanziaria dell'autunno inverno che si innesta la decisione di anticipare l'obiettivo dell'equilibrio del bilancio pubblico al 2013, riducendo l'incidenza della spesa pubblica sul Pil, e varando una riforma strutturale del sistema pensionistico in grado di contribuire in modo adeguato alla stabilizzazione finanziaria non solo nel breve periodo. La correzione al ribasso della spesa pensionistica sul Pil (secondo i calcoli della RGS) è prevista nella misura dello 0,7% circa nel 2015, e raggiunge l'1,2% nel 2020, per poi ridursi e annullarsi nel 2037, e riporta la crescita della spesa nell'ultimo quinquennio vicina a quella del Pil.



Nel complesso (figura) gli interventi sul sistema pensionistico operati tra il 2004 e il 2011 (compresa la riforma Fornero) hanno ridotto la spesa pensionistica tra l'1 e il 2% di pil negli anni tra il 2012 e il 2019, tra il 2 e il 2,5% negli anni dal 2020 al 2030 e tra il 2 e lo 0,8% negli anni tra il 2030 e il 2040. Il 2018 che avrebbe rappresentato il punto di picco della spesa pensionistica tendenziale con un valore del 17,8%, dovrebbe avere una spesa pari al 15,3%, con 2,5 punti di riduzione.

Peraltro stime di alcuni istituti di ricerca hanno valutato come più rilevanti i risparmi conseguibili con la riforma. Il Cer ad esempio stima che nel 2015 i risparmi prodotti dalla riforma saranno più alti di circa 3 miliardi di euro e di 4,8 nel 2020. In termini di punti di Pil il risparmio salirebbe nel 2015 dallo 0,7% allo 0,9%.

Quindi le ragioni di una riforma "drastica" del sistema pensionistico non sono state solo nella necessità di produrre un effetto di risparmio di cassa nel breve periodo legato al raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2013.

La riforma Fornero, tenendo conto che si è innestata su altre correzioni e modifiche molto vicine nel tempo, è di grande rilievo quantitativo e qualitativo: l'abolizione delle pensioni di anzianità e l'innalzamento dell'età di vecchiaia che nel giro di qualche anno si collocherà oltre i 67 anni, ben prima di tutti gli altri paesi europei, l'adozione inoltre del sistema contributivo sui ratei di pensione maturandi anche per coloro che sono nel sistema retributivo che sottolinea la volontà di riorganizzare più rapidamente il sistema pensionistico sulle regole del contributivo.

Nelle cifre prima indicate, di una spesa che cresce a tassi più alti del prodotto nazionale, possiamo rintracciare ciò che ha fatto da cartina di tornasole e da detonatore del sistema: l'abbassamento del trend di sviluppo del paese. Le fasi di crescita economica nel decennio che ha seguito 1995 è come se avessero in qualche modo "oscurato" la permanenza anche dopo la riforma Dini di un sistema pensionistico con alcuni limiti strutturali rilevanti sia sotto il profilo della sostenibilità che della equità.

La separazione della platea dei futuri pensionati tra sistema retributivo e contributivo ha consentito che permanesse per molti anni il sistema previgente alla Dini che nelle mutate condizioni economiche e demografiche rispetto agli anni '90 è stata, nei fatti, la causa di aumento della spesa pensionistica.

Nei primi 10 anni del 2000, e specie dal 2005 in poi, gli aumenti più consistenti hanno riguardato proprio la parte “previdenziale” della spesa pensionistica, mentre la parte “assistenziale” (pensioni e assegni sociali) ha avuto una dinamica molto contenuta. L'elemento che ha trainato la crescita della spesa previdenziale è stato quello rappresentato dalle pensioni di anzianità, che hanno vissuto un vero e proprio “boom” sia in termini di numero che di importi medi. Basti pensare che in 11 anni, e cioè dal 2001 al 2011 l'Inps e l'Inpdap hanno liquidato complessivamente circa 5.550.000 nuove pensioni distribuite tra anzianità e vecchiaia, per una spesa aggiuntiva di 89 miliardi di euro. Di questi, 63 miliardi sono andati alle pensioni di anzianità: sono stati pensionati nel decennio circa 2.900.000 persone con età medie tra i 56 e i 59 anni con una spesa aggiuntiva pari ad oltre un terzo di tutta la spesa pensionistica del 2001. Occorre inoltre tenere conto sia che le pensioni di anzianità in media hanno valori più alti di quelle di vecchiaia, per il 2011 circa 26.000 euro annui contro i 10.000 euro circa delle pensioni di vecchiaia (per i lavoratori dipendenti privati), sia che circa il 75% delle pensioni di anzianità negli ultimi anni è stato collegato ad anzianità contributive di 40 anni.

Questi pochi dati danno l'idea di quale sia stato l'effetto di una maturazione piena del sistema retributivo: negli anni 2000 sono venute a compimento carriere lavorative “piene”, con forte presenza di laureati e con continuità di prestazioni. Tali condizioni hanno determinato la crescita del rapporto tra pensione media e retribuzione media in modo molto più rilevante che negli anni passati. La contestuale riduzione del pil ha fatto riemergere i nodi irrisolti.

Che l'intervento di riforma si sia focalizzato sul superamento delle pensioni di anzianità è assolutamente coerente alle caratteristiche della spesa previdenziale degli ultimi anni. Piuttosto, meno comprensibili sono sia la permanenza (per il sistema retributivo) di una modalità di pensionamento che ancora prescinde dall'età anagrafica, sia l'innalzamento molto rilevante dell'età di accesso alla pensione di vecchiaia, area nella quale si addensano le situazioni più deboli del mercato del lavoro, che si collocherà anche molto oltre i 67 anni per l'accesso alla pensione.

In sintesi si può dire che sia le dinamiche della spesa e che gli andamenti economici generali hanno determinato le condizioni per un intervento di riforma del sistema pensionistico. L'andamento delle curve di incidenza sul Pil evidenzia quanto sia stato rilevante l'effetto delle riforme degli anni 2000 e di come le previsioni di medio periodo indichino un avviato percorso di stabilizzazione finanziaria.

E' quindi da ritenere che l'intervento di riforma finalizzato e ricondurre le dinamiche nell'ambito di più adeguati sentieri di sostenibilità finanziaria sia stato nel complesso appropriato e necessario, anche se in alcuni aspetti la riforma pone rilevanti problemi di equità. Ma occorre non dimenticare quanto fattore determinante nel far lievitare il peso della spesa pensionistica nell'accentuare i pericoli di crisi, sia stata la debole crescita del Pil dal 2005 in poi. Senza una crescita adeguata, per lo meno dell'1,5% reale, il pericolo del riproporsi di nuove tensioni sul terreno della stabilità del sistema pensionistico non è scongiurato, anche perché alla crescita economica sono agganciate le sorti della sostenibilità sociale e dell'adeguatezza delle prestazioni. Il sistema contributivo proietta sul reddito pensionistico futuro le carriere e le caratteristiche del mercato del lavoro. Bassa crescita e cattivo mercato del lavoro producono un debole sistema pensionistico. Per questo è indispensabile perseguire adeguati tassi di

sviluppo e miglioramenti del mercato del lavoro, a partire da un innalzamento del tasso di attività utilizzando la risorsa dell'immigrazione e dell'occupazione femminile.

I limiti della riforma, che rischiano di divenire molto rilevanti nei prossimi anni sono di equità e di mancanza di un'adeguata gradualità. I punti di criticità più rilevanti sono nella mancanza di un'adeguata flessibilità del sistema degli accessi al pensionamento, che favorirebbe anche una maggiore gradualità nell'innalzamento dell'età di pensionamento (laddove si sarebbe potuto prevedere l'utilizzo dell'opzione al contributivo a partire da un'età minima, esempio 63 anni e con un minimo di anzianità contributiva, e l'utilizzo dell'accesso al pensionamento in part time), nell'eccessiva altezza dell'età di vecchiaia anche a causa della "scala mobile" con la speranza di vita; nell'irrisolta questione della segmentazione contributiva e della ricongiunzione e totalizzazione, modalità che per come sono strutturate appaiono inadeguate a sostenere la flessibilità del lavoro; nel rischio di peggioramento delle condizioni delle fasce più deboli del mercato del lavoro che con bassa contribuzione e basse retribuzioni rischiano di rimanere senza pensione, e spesso senza reddito, fino a 70 ed oltre anni di età.

E' quindi sull'equità del sistema e sulla sua sostenibilità sociale, oltre che sul suo raccordo con il mercato del lavoro e con i nuovi strumenti di sostegno al reddito, che la riforma è ancora "incompiuta".

Peraltro lo stesso tema dell'adeguatezza delle prestazioni future sollecita alcuni aggiustamenti relativi alle fasce più deboli del mercato del lavoro. Sono infatti queste che sono a rischio, nel momento in cui non riescono a costruire carriere lavorative e contributive lunghe anche con un'età di pensionamento più alta.

E' bene però chiarire che la questione non è relativa ai tassi di sostituzione futuri per coloro che si collocano interamente nel sistema contributivo. Il sistema contributivo ha alla base una regola "aurea": più si ritarda l'accesso al pensionamento e più è alto il tasso di sostituzione tra pensione e reddito. In questo senso la riforma Fornero, spingendo verso un allungamento delle carriere contributive, (anche con la quantificazione dei coefficienti di trasformazione anche per le età superiori a 65 anni) determinerà un aumento dei tassi di sostituzione rispetto alla situazione preesistente. Come dimostrano le ultime stime della RGS, all'età di vecchiaia dal 2020 in poi i tassi di sostituzione netti tra pensione e reddito, per carriere con minimo di 35 anni si collocano sopra il 65% dell'ultima retribuzione, e per carriere con 38 anni di contributi arrivano a superare il 75 / 80% dell'ultima retribuzione netta.

La questione non sta nel sistema contributivo in se, che invece è un importante elemento di equità, ma nelle caratteristiche delle retribuzioni, delle carriere e nelle dinamiche dell'economia, che mediante il Pil determinano il tasso di rivalutazione dei contributi. La riflessione va semmai spostata sulle modalità di tutela previdenziale per tutte quelle fasce deboli sul mercato del lavoro, che necessitano la costruzione di più adeguate reti di protezione. Non è sufficiente lo strumento del ritardo del pensionamento per garantire pensioni adeguate a chi potrebbe avere una pensione a calcolo simile all'assegno sociale. Si rammenti che per l'Italia del mercato del lavoro fragile degli anni 50 e 60 l'integrazione al minimo costituì una rete di protezione importante. Oggi che nel sistema contributivo è stata abolita, si pone il problema di quale strumentazione di tutela per le fasce più deboli del mercato del lavoro.