

Fabio pammolli & Nicola C. Salerno

**Requisiti anagrafici di accesso alle pensioni
differenziati tra pilastro pubblico e pilastro privato,
per riformare il *welfare system* rispettando le scelte
individuali**

Utile rafforzare la complementarietà dei pilastri pubblico e privato, disaccoppiando i requisiti di età per l'accesso alle prestazioni. Uno stimolo in più allo sviluppo del pilastro privato, con effetti positivi sulla riforma del pilastro pubblico e del welfare

La Commissione Europea, nell'analisi dell'aggiornamento 2009 del Programma di Stabilità dell'Italia, ha recentemente ricordato che: “[...] In sum, the long-term budgetary impact of ageing in Italy is lower than the EU average, with pension expenditure showing a more limited increase than on average in the EU, thanks to the pension reforms adopted. Yet, pension expenditure as a share of GDP remains among the highest in the EU and the projections hinge upon the assumption that the adopted reforms are fully implemented, in particular that revised actuarial coefficients are applied as of 2010 in full consistency with the contributory principle underlying the reformed pension system. [...] Additional reform measures could be considered in the area of pensions, notably a further increase in retirement age, in particular for women. The reformed pension system sets different age requirements for men and women to be entitled to a retirement pension – 65 and 60 respectively. A recent decision by the European Court of Justice ruled that the gender difference in retirement age

provided for in the Italian public pension scheme is at odds with the EU principle of equal treatment stipulated in Article 141 EC. The Italian government will have to take appropriate measures to adjust its public pension system to EC requirements, and could use this opportunity to harmonize the retirement age for men and women for both the public and the private pension scheme. This would allow reallocating social expenditure so as to put in place a more comprehensive and uniform unemployment benefit system that ensures appropriate work incentives and effective activation policies”¹.

In sintesi, il sistema pensionistico italiano ha raggiunto una sostanziale stabilizzazione di lungo termine, a meno della gobba che ci attende tra il 2035 e il 2040; ma il livello della spesa resta elevato (mediamente il 14 per cento del Pil sino al 2060), sottraendo spazio al finanziamento di altri istituti di *welfare*, a cominciare dalle politiche per il lavoro e dall’assistenza a famiglie, minori e persone prive di mezzi soprattutto quando anziane; istituti la cui esistenza dipende intrinsecamente dalla possibilità di finanziamento *pay-as-you-go*, con ripartizione anno per anno sui redditi correnti, proprio perché perseguono una diretta finalità di redistribuzione delle risorse.

Se la ripartizione è “monopolizzata” dalle pensioni, la diversificazione degli istituti di *welfare* non è praticabile, e la qualità della spesa sociale è destinata a rimanere bassa, come evidenziato dalla stessa Commissione: *“In a broad-based definition of the quality of public finances that includes all fiscal policy dimensions, Italy’s fragile budgetary position and a composition of public expenditure heavily biased towards the cost of the debt service and pension spending are indications that the quality of the Italian public finances needs improving. There is also evidence that there is large scope for improving the quality of services provided”*. Oltretutto, l’eccesso di ripartizione a carico degli attivi genera effetti disincentivanti l’offerta e la domanda di lavoro, gli investimenti, la produttività, con un impatto depressivo sulla crescita che, alla fine, si ripercuote sulla stessa massa dei redditi correnti che di anno in anno sono chiamati a finanziare la ripartizione.

La riduzione della spesa pensionistica pubblica finanziata *pay-as-you-go* passa per tre snodi interrelati: (1) la velocizzazione del passaggio a regime del criterio di calcolo contributivo nozionale, con aggiornamento annuale dei coefficienti “Dini” di trasformazione del montante in rata; (2) l’allungamento delle carriere lavorative e l’innalzamento dell’età effettiva di pensionamento definitivo; (3) la diversificazione *multipillar*. Il primo punto è necessario per eliminare improprie funzioni redistributive dalle pensioni, e rafforzare gli istituti assistenziali e assicurativi che quelle funzioni presidiano e assolvono in maniera migliore. Il secondo punto serve a ricreare, di pari passo con l’allungamento della vita, quelle proporzioni tra vita lavorativa e vita in quiescenza che, a livello aggregato, corrispondono a proporzioni sostenibili tra il numero di individui attivi nella generazione di risorse e quello del totale

¹ Anche il Consiglio d’Europa ha sottolineato gli stessi aspetti: *“The long-term budgetary impact of ageing in Italy is lower than the EU average, with pension expenditure showing a more limited increase than on average in the EU, thanks to the adopted pension reforms. Yet, pension expenditure as a share of GDP remains among the highest in the EU and the projections hinge upon the assumption that the adopted reforms are fully implemented, in particular that revised actuarial coefficients that are fully consistent with the contributory principle underlying the reformed pension system are applied as of 2010. Additional measures could be considered, notably a further increase in the retirement age, in particular for women. This would allow reallocating social expenditure so as to move towards a more comprehensive and uniform unemployment benefit system that ensures appropriate work incentives and effective activation policies”*.

degli individui che quelle risorse devono utilizzare. Il terzo punto, infine, serve per ribilanciare il finanziamento *pay-as-you-go* con quello a capitalizzazione reale che si avvale dei frutti di investimenti sui mercati, con la duplice finalità di dedicare maggiori risorse a quegli istituti di *welfare* che non possono fare a meno della ripartizione come meccanismo di finanziamento, e di creare un ponte diretto tra risparmi di lungo termine e investimenti produttivi gestiti da investitori istituzionali.

Nel complesso (allungamento delle carriere con posticipo del pensionamento definitivo, *multipillar*, diversificazione del *welfare* e rafforzamento delle politiche del lavoro), un siffatta riforma permetterebbe di ridurre il profilo contributivo totale (al pilastro pubblico e a quello privato) necessario per raggiungere un dato tasso di sostituzione netto tra prima pensione e ultima retribuzione.

Un sistema di finanziamento *multipillar* riesce a combinare i pregi dei due canali di finanziamento bilanciando gli effetti negativi riconducibili ad un ricorso eccessivo sia all'uno che all'altro. Ma non è su questo tema, per altro oggetto di un filone di letteratura che si va arricchendo sempre più, che si vuol richiamare l'attenzione in questo scritto. Si desidera, invece, sottolineare un aspetto di complementarità pubblico-privato finora poco esplorato e sottovalutato, ma che potrebbe rivelarsi importante affinché il prolungamento delle carriere e la diversificazione nel finanziamento delle pensioni avvenga nella maniera più rispettosa delle scelte individuali.

Il processo di invecchiamento della popolazione, che continuerà nei prossimi decenni, porterà con sé anche un significativo invecchiamento delle forze di lavoro, con una tendenza alla riduzione delle produttività che difficilmente potrà trovare compensazione in revisioni dei livelli retributivi nelle fasi avanzate delle carriere. La necessità di prolungare la vita attiva dovrà essere bilanciata con l'altra necessità, quella di rinnovare/valorizzare il capitale umano sia attraverso processi di riqualificazione sia favorendo il fisiologico *turnover* tra generazioni sul mercato del lavoro.

La diversificazione del *welfare* verso le politiche attive del lavoro sicuramente aiuterà i processi di riqualificazione, in primo luogo impedendo che periodi prolungati di disoccupazione possano impoverire il capitale umano causando perdite di professionalità e di attitudini. In questo senso, la riforma delle pensioni e del *welfare* contiene al suo interno i requisiti per creare un equilibrio migliore, in cui maggiori tutele lungo tutta la vita diventano fattori di sviluppo e si autosostengono finanziariamente.

Quanto al *turnover* giovani-anziani, fondamentale in un Paese ad elevata disoccupazione giovanile come il nostro, è essenziale che il prolungamento delle carriere avvenga in maniera volontaria e non coercitiva: solo così le regole pensionistiche non diventano una barriera "impermeabile" per gli avvicendamenti nelle posizioni lavorative, e la produttività di coloro che decidono di prolungare non subisce cadute che sono inevitabili quando la scelta è forzata.

La soluzione ideale, in linea con l'impostazione originaria della riforma "Dini", è quella di prevedere un intervallo anagrafico di pensionamento, identico per uomini e donne e senza vincoli di anzianità contributiva, con assegni proporzionati alla speranza di vita. Il che

significa, per le pensioni e le quote di pensione contributiva, il ricorso a coefficienti di trasformazione montante-rata specifici di ciascuna età ed aggiornati annualmente; mentre, per le pensioni e le quote di pensione retributive, il ricorso a coefficienti di correzione degli importi in grado di svolgere la medesima funzione².

L'intervallo potrebbe essere 62-67 o 63-67 anni, eventualmente con aggiornamenti nel tempo a seconda dei *trend* demografici. Nella letteratura internazionale, per esempio, si riscontrano proposte secondo le quali anche per i requisiti anagrafici potrebbe essere utile adottare automatismi di aggancio alle dinamiche demografiche, come già dovrebbe essere per i coefficienti montante-rata, sia pure con frequenze diverse.

Il pensionamento flessibile, con assegni proporzionati alla speranza di vita, permette di allungare le carriere ma lascia ampio spazio alle scelte individuali, nel contempo responsabilizzando ogni tipo di scelta (chi prolunga il lavoro ha pensioni più elevate, chi prima si pensiona riceve pensioni più basse). Ma per ampliare ancor di più le possibilità di scelta individuale, c'è un aspetto di complementarietà tra pilastro pubblico e pilastro privato che potrebbe aiutare.

Ad oggi, l'articolo 11 del Decreto Legislativo n. 252 del 5 Dicembre³, stabilisce che: *"Il diritto alla prestazione pensionistica [nelle forme pensionistiche complementari] si acquisisce al momento della maturazione dei requisiti di accesso alle prestazioni stabiliti nel regime obbligatorio di appartenenza, con almeno 5 anni di partecipazione alle [stesse] forme pensionistiche complementari"*. I requisiti per l'accesso alle pensioni private sono gli stessi che per l'accesso alle pensioni pubbliche⁴. Di fronte all'esigenza di innalzare l'età effettiva di pensionamento definitivo dal sistema pubblico, il disaccoppiamento dei requisiti di accesso ai benefici avrebbe dei vantaggi.

Se l'accesso ai benefici del pilastro privato potesse avvenire con qualche anno di anticipo rispetto alla finestra anagrafica suggerita come riforma per il pubblico, per esempio a partire dai 57 o dai 58 anni, si creerebbero condizioni ottimali, dal punto di vista delle scelte individuali, per il posticipo dell'età di pensionamento definitivo dal pilastro pubblico, che è condizione essenziale per la costruzione del *multi-pillar* e la riduzione degli oneri contributivi obbligatori a finanziamento del *pay-as-you-go*:

1. Se si volesse terminare di lavorare prima della finestra anagrafica utile per il pensionamento nel pilastro pubblico, lo si potrebbe fare contando sull'erogazione della rendita privata durante gli anni che precedono il compimento dei requisiti per richiedere l'erogazione della pensione del pilastro pubblico;

² Sul punto, si può considerare la proposta qualche tempo fa avanzata nell'Editoriale CERM *"Una proposta per evitare lo 'scalone' pensionistico"* (<http://www.cermlab.it/oped/topic/1/item/7558723510>).

³ Di *"Disciplina delle forme pensionistiche complementari"*.

⁴ Solo in caso di cessazione dell'attività lavorativa che comporti l'inoccupazione per un periodo di tempo superiore ai 48 mesi, le prestazioni pensionistiche possono essere accessibili, su esplicita disposizione dei regolamenti delle forme pensionistiche complementari, con un anticipo di massimo 5 anni rispetto ai requisiti richiesti all'interno del pilastro pubblico di base.

2. Se, invece di terminare del tutto l'attività lavorativa, si sentisse l'esigenza di una fuoriuscita graduale dal mondo del lavoro, passando da un impegno *full-time* ad uno *part-time* anche con contratti di natura parasubordinata o di consulenza, questa scelta potrebbe avvenire anche prima del compimento dei requisiti anagrafici per la pensione pubblica e senza cadute reddituali brusche, dal momento che i minori redditi da lavoro potrebbero essere da subito integrati dalla rendita privata;
3. Il precedente punto rappresenterebbe uno stimolo per quelle scelte di pensionamento flessibile e graduale che sono importanti per perseguire nel contempo l'obiettivo di prolungare la vita attiva e quello di non ostacolare il *turnover* giovani-anziani nelle posizioni *full-time* a tempo indeterminato. Nelle attuali condizioni dell'economia, del mercato del lavoro e della finanza pubblica, questi due obiettivi, entrambi necessari, facilmente finiscono col collidere;
4. Gli effetti positivi sarebbero amplificati se si procedesse, di pari passo con l'accelerazione dell'entrata a regime del criterio di calcolo contributivo nozionale⁵, anche alla totale liberalizzazione del cumulo tra redditi da lavoro e pensione pubblica al di là di quanto già stabilito dalla Legge n. 133 del 2008 (articolo 19⁶). Se la cumulabilità fosse sempre piena, indipendentemente dal criterio di calcolo (se retributivo corretto o contributivo) e dall'anzianità contributiva, allora il lavoro *part-time* potrebbe iniziare prima del compimento dei requisiti anagrafici per la pensione pubblica, per poi poter continuare anche dopo l'avvio dell'erogazione della pensione pubblica senza nessuna restrizione;
5. Ma esiste anche un vantaggio indipendente dalla possibilità di accedere alla rendita privata negli anni in cui si desidera non lavorare o lavorare in modalità *part-time* in attesa di compiere i requisiti anagrafici per la pensione pubblica. Dopo i 55-57 anni è probabile che le esigenze di spesa sanitario-farmaceutica o di assistenza personale, per sé o per i propri familiari, aumentino, come testimoniato dai profili di spesa *pro-capite* per sesso ed età stimati a livello nazionale ed internazionale. L'erogabilità della rendita privata aumenterebbe le possibilità di fronteggiare queste esigenze di spesa, rafforzando quelle finalità di copertura delle spese sanitario-farmaceutiche ed assistenziali che già la normativa del pilastro pensionistico privato prevede.

⁵ Con correzioni attuariali delle prossime pensioni in erogazione all'interno del criterio di calcolo retributivo.

⁶ Articolo 19, Legge n. 133 del 6 Agosto 2008: "A decorrere dal 1° gennaio 2009 le pensioni dirette di anzianità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima sono totalmente cumulabili con i redditi da lavoro autonomo e dipendente. A decorrere dalla medesima data di cui al primo periodo del presente comma sono totalmente cumulabili con i redditi da lavoro autonomo e dipendente le pensioni dirette conseguite nel regime contributivo in via anticipata rispetto ai 65 anni per gli uomini e ai 60 anni per le donne a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima nonché della gestione separata di cui all'articolo 1, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, a condizione che il soggetto abbia maturato i requisiti di cui all'articolo 1, commi 6 e 7 della legge 23 agosto 2004, n. 243 e successive modificazioni e integrazioni fermo restando il regime delle decorrenze dei trattamenti disciplinato dall'articolo 1, comma 6, della predetta legge n. 243 del 2004. Con effetto dalla medesima data di cui al primo periodo del presente comma relativamente alle pensioni liquidate interamente con il sistema contributivo: a) sono interamente cumulabili con i redditi da lavoro autonomo e dipendente le pensioni di vecchiaia anticipate liquidate con anzianità contributiva pari o superiore a 40 anni; b) sono interamente cumulabili con i redditi da lavoro autonomo e dipendente le pensioni di vecchiaia liquidate a soggetti con età pari o superiore a 65 anni per gli uomini e 60 anni per le donne".

Ai vantaggi elencati se ne aggiungerebbe anche un altro, di natura sistemica. Quanto più facilmente appropriabili sono i frutti degli investimenti previdenziali privati, e adattabili alle esigenze soggettive le modalità di loro godimento, tanto meno ampie possono essere le agevolazioni fiscali necessarie ad incentivare l'adesione volontaria ai programmi di investimento. Da questo punto di vista, il disaccoppiamento dei requisiti anagrafici tra pubblico e privato può concorrere ad affrontare l'altro problema lungo la strada della diversificazione *multi-pillar*, quello di prevedere sì trattamenti di favore per gli investimenti previdenziali, ma senza trascurare le compatibilità attuali e prospettiche della finanza pubblica.

Il disaccoppiamento dei requisiti anagrafici per l'accesso alle pensioni pubbliche e private aprirebbe opportunità in più nella riforma delle pensioni e del *welfare*, portando argomenti nuovi anche all'interno del dibattito tra parti sociali.

Permettere che l'erogazione della pensione privata possa avvenire prima del raggiungimento dei requisiti anagrafici per la pensione pubblica è importante soprattutto in vista delle riforme che sicuramente dovranno essere adottate, per ridimensionare il peso delle pensioni pubbliche sul Pil, ridurre l'aliquota di contribuzione obbligatoria e con lei la scala del *pay-as-you-go* che finanzia il pilastro pubblico, e rinforzare gli altri istituti di *welfare* oggi deboli o mancanti. Da un lato, posticipare il pensionamento definitivo dal pilastro pubblico è necessario per realizzare questi tre obiettivi⁷. Dall'altro, l'erogabilità della pensione privata, con qualche anno di anticipo rispetto al requisito minimo del pilastro pubblico, mantiene ampie le scelte individuali su come organizzare i profili di accesso ai redditi da pensione, senza appesantire il finanziamento a ripartizione sui redditi da lavoro degli attivi, ma anzi fungendo da incentivo in più a bilanciarla con lo sviluppo del finanziamento a capitalizzazione, tramite investimenti di lungo termine con i cui frutti finanziare le pensioni private.

Un altro aspetto, quello del disaccoppiamento dei requisiti anagrafici, su cui bisognerebbe riflettere per tempo, e che fa comprendere come sia opportuno tenere il più possibile assieme, in una visione organica, il processo di riforma dei due pilastri pensionistici e la riforma complessiva del *welfare system* e in particolare degli istituti del mercato del lavoro. Le interconnessioni tra queste sfere sono cruciali nel guidare l'azione di riforma soprattutto nella fase di transizione, e nel condurre ad un nuovo assetto di *welfare to work* dotato di una capacità redistributiva adeguata ed efficiente.

Giugno 2009

Rif.:

- Decreto Legislativo n. 252 del 5 Dicembre 2005, "Disciplina delle forme pensionistiche complementari"
- Commissione Europea, "Valutazione dell'Aggiornamento 2009 del Programma di Stabilità dell'Italia"
- Consiglio dell'Unione Europea, "Council Opinion on the updated Stability Programme of Italy"

⁷ Sul punto, cfr. Editoriale CERM n. 2-2009, "Riformare le pensioni per riorganizzare il welfare" (http://www.cermlab.it/documents/editoriali/Editorialen_2_2009final.pdf).