

Le pensioni tra efficienza economica e giustizia sociale: un connubio possibile

MARCELLA CORSI e CARLO D'IPPOLITI*

L'Italia è fra i paesi dove il processo di invecchiamento della popolazione è più avanzato. Questo fatto è affrontato nel dibattito politico-economico in negativo – come un problema di frenare la spesa pubblica – anziché in positivo, come sfida a costruire una società che, tenuto conto della nuova struttura demografica, coniughi efficienza e giustizia sociale.

In questo lavoro affrontiamo questo tema guardando alle recenti riforme del sistema pensionistico, evidenziandone le criticità e prospettando linee di politica economica 'alla Sylos Labini', che puntino a crescita della produttività e redistribuzione del reddito come canali di maggiore sostenibilità e adeguatezza delle pensioni.

Nel pensiero di Paolo Sylos Labini il tema dell'efficienza coniugata con la giustizia sociale è di primaria importanza.¹ È in questo quadro che va inquadrato il tema del rapporto tra Stato e mercato, che non può essere visto in termini dicotomici; al contrario questi due contesti vanno considerati come interagenti, in varie forme. Per Sylos Labini il mercato non è un semplice insieme di atti di scambio, ma un vero e proprio sistema istituzionale, ossia un insieme molto articolato di norme, consuetudini e costumi sociali che indirizzano il comportamento degli individui. Lo Stato non può che interagire con questo sistema in modo complesso, attraverso la definizione di regole

* Sapienza Università di Roma, email: marcella.corsi@uniroma.it, carlo.dippoliti@uniroma.it. Testo dell'intervento tenuto al convegno *Paolo Sylos Labini e la politica delle riforme* organizzato da Economia civile con il patrocinio dell'Accademia Nazionale dei Lincei e della Società Italiana degli Economisti presso l'Università di Roma "La Sapienza" il 4 dicembre 2015.

¹ Per una bibliografia dei lavori di Paolo Sylos Labini si veda Corsi, 2015. Molti dei suoi lavori sono stati digitalizzati, e sono disponibili nell'archivio digitale a lui dedicato, accessibile alla URL <http://dspace.unitus.it/handle/2067/163/simple-search;jsessionid=C89CF4BADB330D725AC69048264BEDD7?query=>



‘effettive’, la realizzazione di istituzioni ‘efficienti’ e, soprattutto, la diffusione di una etica condivisa.

A proposito di quest’ultimo aspetto, è importante richiamare il concetto di “simpatia” proposto da Adam Smith nella *Teoria dei sentimenti morali*, nella sua accezione etimologica di capacità di condividere i sentimenti degli altri, che pertanto ci spinge a giudicare le nostre azioni sulla base dei loro effetti sugli altri oltre che su noi stessi. Approfondendo una tale visione, il mercato può funzionare solo se i partecipanti rispettano in misura sufficiente un comune insieme di regole di comportamento, e se l’autorità pubblica (polizia e sistema giudiziario) interviene a sanzionare i casi di deviazione dalle norme di buona condotta. La moralità, il civismo, sono essenziali al buon funzionamento di un’economia di mercato; nessuna legge sarà mai universalmente condivisa, ma nessuna legge può essere fatta rispettare se non è accettata dalla grande maggioranza dei concittadini.

In questa direzione, discutere di pensioni ci porta non solo ad analizzare il rapporto tra settore pubblico e privato, ma anche a valutare gli effetti delle recenti riforme in ottica di giustizia sociale.

1. Il contesto: un sistema previdenziale in eterna ‘transizione’

Il sistema previdenziale italiano, soprattutto nella sua componente principale, quella pubblica, è “in transizione” almeno dal 1992, e le proiezioni della Ragioneria Generale dello Stato (RGS, 2015) non ne prevedono il funzionamento “a regime” prima di altri 15-20 anni.

Punto di arrivo proposto dalle riforme che si sono susseguite negli ultimi 20 anni è un sistema fondato su più criteri (forse tre) e altrettanti modi di finanziamento e calcolo delle prestazioni. L’obiettivo definito a livello europeo è tentare di costruire un sistema pubblico-privato in grado di sostenere i cittadini e le cittadine nel corso della loro vita, professionale e non, nel contesto di condizioni demografiche, socioeconomiche e politiche ormai chiaramente

diverse da quelle vigenti quando il nostro sistema di spesa sociale è nato e si è sviluppato.²

Il primo dei tre pilastri dovrebbe, come indicato anche dalla nostra Costituzione, garantire ai cittadini (e alle cittadine) i mezzi necessari al proprio mantenimento. Si tratta di una pensione minima universale per i cittadini oltre una certa età, considerata la soglia oltre la quale non è più ragionevole, generalmente, attendersi una permanenza nello status di occupato. Tale misura è sostanzialmente uno strumento di lotta alla povertà, simile al reddito minimo di cittadinanza, e infatti all'estero è generalmente finanziata dalla fiscalità generale. Anche in Italia forse, in un certo senso, lo è: ma solo indirettamente, nella misura in cui il deficit del sistema previdenziale (previsto in crescita nei prossimi decenni) viene ripianato da trasferimenti dalla fiscalità generale.

Questa forma di finanziamento sembra la più appropriata: non solo per la natura assistenziale (più che previdenziale) dello strumento, ma soprattutto per la sua universalità, che dovrebbe implicare universalità del finanziamento. Infatti, è quanto mai opportuno che i redditi da capitale concorrano finalmente al finanziamento della spesa sociale, vista l'attuale completa confusione tra assistenza e previdenza e l'impossibilità di fatto di procedere a ulteriori incrementi del cuneo fiscale e contributivo, in quanto componenti del costo del lavoro.

Mentre, come vedremo oltre, forme di sostegno al reddito in età anziana (che per semplicità chiamiamo 'pensione di cittadinanza') beneficiano più che proporzionalmente le donne, sovra-rappresentate tra i beneficiari delle prestazioni minime e sociali e tra quelle ai superstiti,³ occorrerà prima o poi porsi il problema dei lavoratori migranti.⁴ Non è un sistema equo quello che raccoglie i contributi dei lavoratori stranieri (regolari) sostanzialmente confidando che, quantomeno quelli che rimangono in Italia per periodi medio-brevi, poi

² Cf. Commissione Europea, 2010a; Commissione Europea, 2015. Si veda anche OCSE, 2015.

³ Cf. Horstmann e Hüllsmann, 2009, e Corsi et al., 2011.

⁴ Il tema dei migranti s'intreccia direttamente con quello delle disparità di genere. Cf. Rubin et al., 2008, e Ruspini, 2009.

non riscuoteranno i benefici. Una soluzione interessante è quella svedese, che garantisce ai residenti, e non solo ai cittadini, la pensione minima in proporzione al numero di anni in cui si è precedentemente risieduto nel paese (Hüllsman, Horstmann, 2009).

Del terzo pilastro, quello delle pensioni integrative, si è a lungo discusso. Com'è noto, tra i principali benefici di tale sistema dovrebbe essere la creazione di un certo numero di investitori istituzionali che garantiscano più concorrenza (e più offerta di liquidità) al nostro piccolo e insufficiente mercato dei capitali, causa di tanti italiani mali. Mentre questo tema esula dalla nostra trattazione, vale la pena di notare che a fronte dell'invecchiamento della popolazione un sistema a capitalizzazione (come il terzo pilastro istituito dalla riforma Dini nel 1995) non migliora la sostenibilità del sistema rispetto a uno a ripartizione, a meno che i fondi pensione non investano i propri attivi in titoli di paesi esteri. Questo è un fatto troppo spesso ignorato in Italia, ma giustamente ribadito da Cesaratto, 2002, in un contesto in cui una quota enorme degli attivi dei nostri fondi è allocata in titoli di Stato, generalmente di area EU (quindi di paesi soggetti alle nostre stesse dinamiche demografiche).

Infatti, mentre nei sistemi a ripartizione le pensioni attuali vengono finanziate tramite i contributi attuali, e il patto generazionale è esplicito, in un sistema a capitalizzazione i contributi vengono investiti (sostanzialmente in titoli finanziari), e il rendimento (eventualmente la vendita dei titoli) di quanto accumulato 'oggi' finanzia le pensioni 'domani'. In realtà, in un'economia chiusa (ovvero se gli investimenti non avvengono all'estero) il consumo di chi non lavora (i pensionati) dovrà comunque essere costituito da quei beni e servizi che nello stesso periodo i lavoratori producono ma non consumano. Ovvero, anche in un sistema a capitalizzazione gli anziani possono consumare solo nella misura in cui i lavoratori desiderano acquistare i loro titoli (risparmiare) invece che consumare. Come scrisse Samuelson: non posso conservare del pane per la mia vecchiaia, posso solo costruire un forno e insegnare a un giovane a cuocere del pane, e trovare poi il modo per cui in futuro egli me ne ceda un po'. Che il giovane paghi la pensione dell'anziano (ovvero ne finanzia il consumo) pagando i contributi sociali o

acquistando titoli finanziari fa poca differenza, se non nella misura in cui i contributi sono uguali per tutti, mentre l'acquisto di titoli potrebbe variare in funzione delle preferenze e delle risorse dei singoli giovani. Comunque, da un punto di vista macroeconomico, il singolo può risparmiare per il futuro, ma un intero paese no, a meno che non investa all'estero.

Infine, il pilastro più rilevante del sistema previdenziale italiano rimane il secondo, quello pubblico a contribuzione obbligatoria. Tutte le riforme previdenziali che si sono succedute fin dal 1992 hanno cercato di migliorarne la sostenibilità finanziaria, sebbene a volte al costo di ridurne l'adeguatezza (soprattutto prospettica). Un primo riconoscimento istituzionale dell'inadeguatezza del trattamento previdenziale futuro di molti attuali lavoratori, specie donne, precari, e lavoratori a basso reddito, è arrivato con il "Protocollo sul Welfare" del 2007, in cui si è introdotta necessità di garantire ai lavoratori un tasso di sostituzione non inferiore al 60%. Ma poiché in tale tasso si intendono ricomprese anche le pensioni integrative (o almeno il TFR), non si capisce come lo Stato potrebbe garantire tale rendimento. D'altronde, per le pensioni pubbliche la revisione dei coefficienti di trasformazione implicherà – a meno di radicali e per ora imprevedibili positivi shock demografici ed economici – ulteriori riduzioni, come avvenuto finora.

1.2. Le pensioni nella crisi

Nel contesto strutturale delineato, la crisi finanziaria ed economica degli ultimi anni ha evidenziato e aggravato alcuni dei rischi associati alle precedenti riforme delle pensioni, sia in termini di sostenibilità sia di adeguatezza. Infatti, in tutta Europa i nuovi sistemi previdenziali sono oggi più strettamente correlati alle evoluzioni del mercato del lavoro e dei mercati finanziari, e di conseguenza sostenibilità e adeguatezza dei sistemi pensionistici divengono a rischio quando: *i*) il mercato del lavoro non è in grado di garantire un'occupazione per tutta la vita; *ii*) i mercati finanziari non sono in grado di fornire i rendimenti attesi dagli investimenti dei fondi pensione, *iii*) la spesa pubblica è vincolata a causa di disavanzi

ricorrenti e accumulazione di debito, con conseguenti deboli prospettive di crescita e frequente ricorso a misure di consolidamento fiscale.

Per queste ragioni, il dibattito in corso sulle pensioni richiede un approccio più olistico, che consideri sostenibilità e adeguatezza come due facce della stessa medaglia.

Tutti i sistemi pensionistici europei sono stati interessati dalla crisi. Secondo il *Libro verde* della Commissione Europea, 2010b, la crisi ha:

- aumentato i vincoli fiscali sulla spesa pubblica e ridotto le prospettive di crescita economica, accrescendo le pressioni sui sistemi pensionistici pubblici e privati;
- ridotto i rendimenti dei sistemi a capitalizzazione e influenzato negativamente il loro grado di solvenza. Anche in presenza di meccanismi assicurativi e di piani di recupero atti a compensare i lavoratori, questi sono di solito meno generosi rispetto alle pensioni inizialmente previste;
- messo in evidenza la necessità di introdurre meccanismi più equilibrati di condivisione del rischio tra gli iscritti, i datori di lavoro e/o gli assicuratori.

Gli effetti della crisi variano per le diverse coorti di pensionati, soprattutto in quei paesi in cui le riforme delle pensioni hanno avuto carattere più strutturale. Gli attuali pensionati non sono stati fortemente colpiti dalla crisi, perché solo pochi stati membri (Grecia, Portogallo) hanno ridotto le pensioni attualmente in pagamento, ma la crisi avrà ricadute sui futuri pensionati che hanno sperimentato o stanno incorrendo in disoccupazione di lunga durata e/o riduzioni dell'orario di lavoro. Anche gli effetti negativi della crisi sui valori patrimoniali di capitalizzazione sono diversi per le diverse generazioni: l'impatto negativo è maggiore per chi è vicino alla pensione.

Diverse proposte a livello europeo suggeriscono l'uscita dalla crisi tramite (oltre a maggior coordinamento tra i paesi membri) politiche keynesiane.⁵ A livello di singoli paesi membri, specie per quelli

⁵ Si veda il dibattito su questa rivista e sulla consorella *PSL Quarterly Review*.

periferici e indebitati come il nostro, sembra però che il rigore di bilancio sia una strada obbligata (D'Ippoliti, Roncaglia, 2011). Ciononostante, presentare la politica economica come una strada fatta di 'scelte obbligate' o puramente 'tecniche' è una mistificazione. Specie nella gestione del bilancio pubblico, ci sono spazi per portare avanti strategie diverse, ad esempio in termini di lotta alla povertà e alla disoccupazione, anche mantenendo invariati i saldi di bilancio (ovvero senza necessariamente spendere di più).

Partiamo dal contesto: la composizione del bilancio pubblico. Nel 2014 in Italia le spese sociali (previdenza e assistenza, incluse le politiche abitative) erano ampiamente la prima voce di spesa pubblica, con il 21,7% del PIL, in leggero calo rispetto al picco del 2009 (22,1%).⁶ Anche le altre voci principali di spesa appartengono, in senso ampio, al welfare state: l'istruzione, con il 4,1% del PIL, e la sanità, con il 7,2%. L'unica grande voce di bilancio non riconducibile allo stato sociale è la gestione generale dei servizi pubblici, che vale l'8,9% del PIL, ma di cui 4,9 punti percentuali sono dovuti alle transazioni sul debito pubblico (sostanzialmente la spesa per interessi).

Dal punto di vista della composizione della spesa, oltre ai citati pagamenti degli interessi sul debito, le principali voci di spesa sono le retribuzioni dei dipendenti pubblici (11,3% del PIL) e gli acquisti di beni e servizi (6,1%). Dunque, la spesa pubblica appare largamente incompressibile. Infatti, la riduzione della spesa per i dipendenti pubblici richiede impegnative e difficili riforme delle pubbliche amministrazioni, i cui effetti avrebbero luogo solo sul medio periodo; gli interessi sul debito dipendono per lo più da scelte passate e dai tassi d'interesse sui mercati finanziari; e la spesa per l'acquisto di beni e servizi è stata ripetutamente tagliata (forse oltre i limiti del possibile) con i ricorrenti "tagli lineari". Peraltro, un'ulteriore riduzione di questa voce toglierebbe ulteriore ossigeno alle arrancanti imprese italiane.

Per questo, escludendo l'ipotesi di aumenti delle imposte, la spesa sociale si presenta come la 'principale indagata' sia per risparmi di spesa

⁶ In tutta questa sezione, la fonte dei dati è Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database

sia per sue rimodulazioni. E all'interno della spesa sociale, quella previdenziale primeggia, con il 14% del PIL di spesa per le funzioni sociali "vecchiaia e anzianità", e il 2,7% per la reversibilità. Non a caso, già nel "Patto per l'euro" del 2011, una delle principali misure proposte (sebbene nascosta tra molte altre 'di cosmesi') era la "sostenibilità dei sistemi pensionistici, anche attraverso l'adeguamento dell'età pensionabile alle aspettative di vita" (nostra traduzione).⁷ Le pensioni, infatti, costituiscono più di tre quarti della spesa sociale.

Ma in realtà, il posticipo del pensionamento non comporterebbe un risparmio di spesa nel medio periodo, se questo posticipo fosse compensato da un incremento degli assegni mensili successivi, ovvero se il sistema fosse attuarialmente equo. Poiché però questa compensazione non è piena (non lo sarà nemmeno quando il sistema sarà a regime), si ha un effettivo risparmio di spesa. Inoltre, poiché più persone rimangono al lavoro, se non vi è perfetta sostituibilità tra i lavoratori anziani e i disoccupati si ha anche una crescita delle entrate (maggiori contributi e imposte).

Questo è, come detto, un obiettivo necessario nell'ottica dell'"austerità" obbligata per gli stati membri dell'UE, specie quelli alla periferia dell'eurozona. Però, occorre sottolineare che esistono modi molto meno indiscriminati e ingiusti di risparmiare risorse pubbliche. Infatti diversi studi, anche specifici sull'Italia, mostrano che l'aspettativa di vita degli anziani dipende dalle condizioni economiche (Materia et al., 2005). Ad esempio, Belloni et al., 2013 documentano che negli anni '90 la sopravvivenza mediana di un pensionato a 65 anni è di 186 mesi per il primo quintile di reddito, e 229 mesi per il quintile più alto (una differenza superiore ai 3 anni e mezzo). Di conseguenza, data la mancanza di equità attuariale, il posticipo obbligatorio dell'età di pensionamento colpisce di più i più poveri: è una misura regressiva.

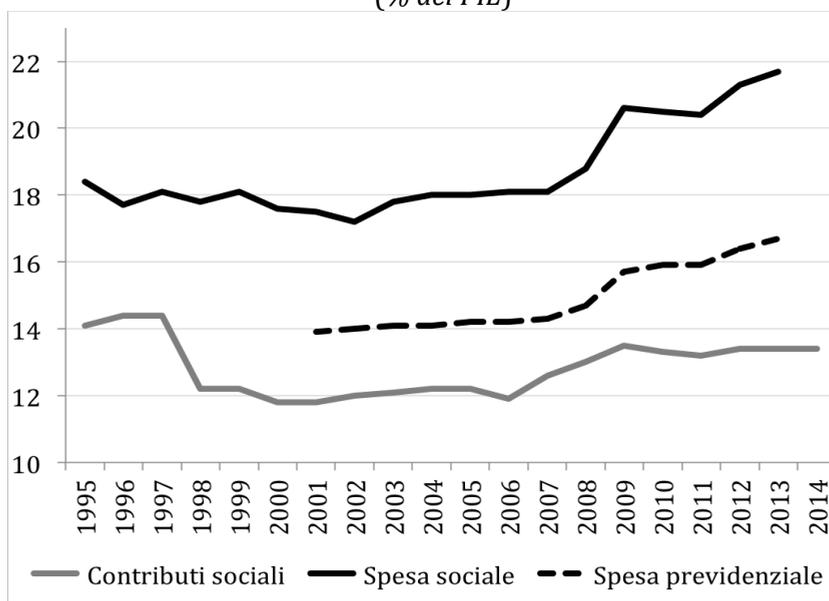
L'attenzione agli aspetti redistributivi può invece suggerire ipotesi più progressive, come spiegato oltre.

⁷ Il testo completo è disponibile alla URL http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119809.pdf

2. Il deterioramento della sostenibilità

La sostenibilità finanziaria di un sistema previdenziale, sia a ripartizione che a capitalizzazione, dipende in maniera cruciale dall'andamento dell'uguaglianza, o della differenza, tra entrate (C , contributi versati) e uscite (P , pensioni pagate). Come si vede nella figura 1, strutturalmente in Italia la spesa supera le entrate contributive e il trend è anzi di un'ulteriore leggera divergenza tra le due serie.

Figura 1 – Entrate e uscite del sistema previdenziale pubblico (% del PIL)



Fonte: Eurostat, *Government finance statistics*: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database

Per semplicità, ci limitiamo al pilastro pubblico del sistema italiano: quello più rilevante dal punto di vista finanziario e su cui più si è concentrato il dibattito. Di conseguenza, consideriamo un sistema alla Bismarck in cui i contributi versati sono proporzionali, in ragione

dell'aliquota media, a , al monte salari W . Sarà quindi $C \equiv a \cdot W$, e la sostenibilità del sistema sarà misurata da

$$a \cdot W = p \cdot N \quad (1)$$

dove p denota la pensione mediamente erogata nel periodo e N il numero di pensionati. Sostituendo nella (1) il monte salari in funzione della quota dei salari sul PIL, w , si ottiene

$$a \cdot w \cdot \pi \cdot L = p \cdot N \quad (2)$$

dove π è la produttività media del lavoro e L il numero di occupati. Dunque, è interessante notare che, mentre il dibattito pubblico si concentra spesso su dinamiche demografiche, quali il tasso di natalità, l'aspettativa di vita e le migrazioni nette, che congiuntamente incidono sul numero di lavoratori e di pensionati (e dunque sul rapporto N/L , il tasso di dipendenza degli anziani), molte variabili prettamente economiche (come la produttività del lavoro, l'andamento dell'occupazione o la distribuzione del reddito) determinano la sostenibilità finanziaria del sistema.

Questo è tanto più vero quanto più N dipende anche da fattori istituzionali, ad esempio l'esistenza di misure universali di sostegno al reddito degli anziani, e, data l'esistenza di disoccupazione, L non è determinato univocamente dalla dimensione della forza lavoro (che nei modelli previsivi ufficiali è generalmente legata solo alle sole dinamiche demografiche).

Come si vede nella figura 2, l'andamento dell'occupazione è stato l'unico fattore positivo nella tenuta delle entrate contributive negli ultimi 20 anni, a forte della sostanziale stabilità della produttività media del lavoro e della quota dei salari sul PIL, e della riduzione dell'aliquota contributiva media.

Allo stesso modo, come mostrato nella figura 3 tra il 2000 e il 2015 la spesa previdenziale è cresciuta non per il graduale pensionamento della generazione del "*baby boom*", ma per il crescere dell'importo medio previdenziale in rapporto al salario medio, altra variabile eminentemente di carattere economico e istituzionale anziché demografico. Nelle previsioni della RGS, 2015, il rapporto tra

il numero di pensioni e il numero di occupati tornerebbe a crescere solo verso la metà degli anni '30, e con notevoli differenze tra i potenziali scenari futuri (tanto che nello scenario nazionale base intorno al 2050 si tornerebbe ai valori di inizio secolo).

Sebbene Sylos Labini non si sia occupato in modo rilevante di pensioni, molte delle variabili da noi prese in considerazione, sia economiche sia demografiche, hanno trovato spazio nei suoi scritti.⁸ In questa sede ci sembra prioritario notare come queste poche, semplici scomposizioni delle entrate e delle uscite del sistema previdenziale pubblico mostrino la necessità di allargare ben oltre il dibattito sulle radici della vera o presunta insostenibilità del sistema, ben oltre semplicistici slogan legati all'“invecchiamento della popolazione”.

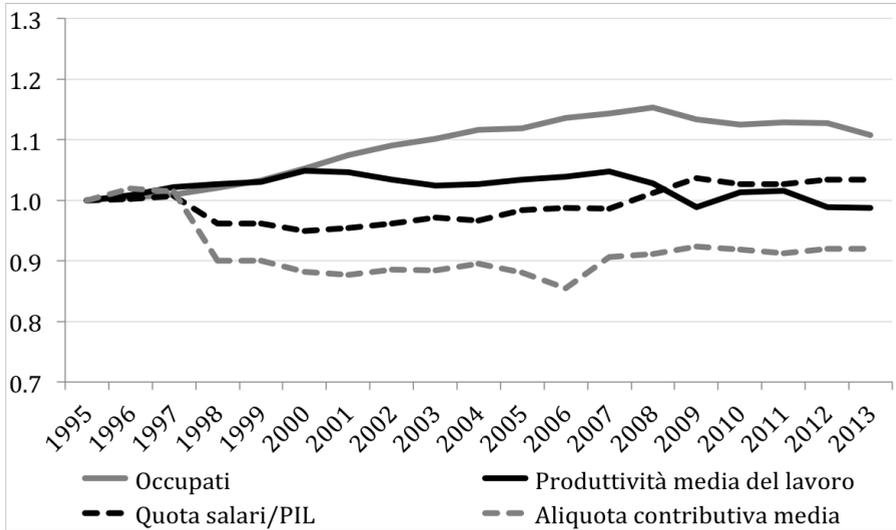
3. L'adeguatezza ineguale

3.1. Un'analisi di genere

In termini di adeguatezza e giustizia sociale del sistema previdenziale, ci sembra opportuno mantenere l'attenzione principale sul settore pubblico. Ci sono almeno tre criteri con cui valutare l'eguaglianza tra uomini e donne nel sistema previdenziale, e molti aspetti andrebbero presi in considerazione. Nonostante le donne anziane siano tra gli individui più a rischio di povertà, anche in questo caso il dibattito è incentrato sull'età di pensionamento. In effetti, gli stati europei presentano differenze consistenti sia nel grado con cui riescono a garantire un adeguato standard di vita agli anziani, sia nel differenziale di genere. Come mostra la figura 4, l'Italia emerge nettamente per l'enorme differenza nel tasso di sostituzione aggregato

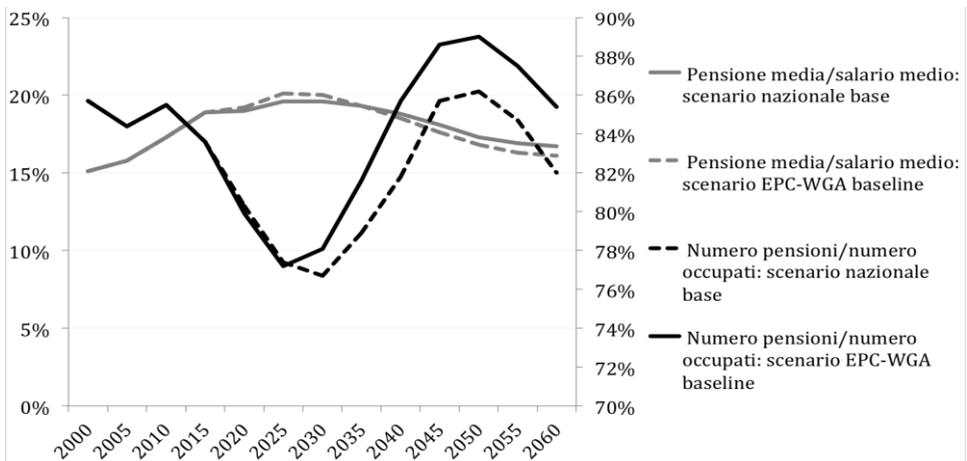
⁸ In particolare, il tema della crescita della produttività, in relazione all'andamento dell'occupazione e dei salari è stato uno dei temi centrali nel suo lavoro scientifico: si vedano Corsi, Guarini 2007 per una rassegna dedicata alla funzione della produttività di Sylos Labini, e, tra i suoi libri, Sylos Labini, 1984, per un'ampia trattazione del tema, in diverse prospettive.

Figura 2 – Le determinanti delle entrate contributive (1995=1)



Fonte: Eurostat, *Government finance statistics*: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database

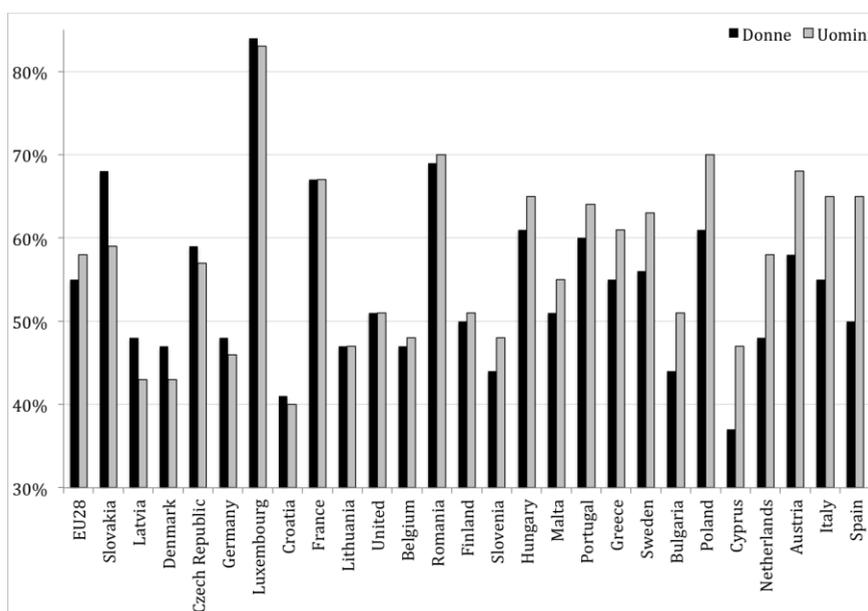
Figura 3 – Le determinanti della spesa previdenziale



Fonte: Ragioneria Generale dello Stato, 2015.

(il rapporto tra pensione mediana per i pensionati nella fascia di età 65-74 anni e salario mediano per i lavoratori nella fascia di età 50-59 anni), con un *gap* a danno delle donne pari a 10 punti percentuali, secondo solo a quello osservato in Spagna (a pari merito con Cipro, Paesi Bassi e Austria).

Figura 4 – *Tasso di sostituzione aggregato nell'Unione Europea (2014, paesi ordinati per gender gap)*



Fonte: Eurostat, *Tables on EU Policy*: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tespn030&language=en>

Come segnalano Corsi, D'Ippoliti, 2009, negli schemi tipicamente "alla Bismarck" come quello italiano, ovvero in cui le pensioni sono strettamente legate al mercato del lavoro formale, sia in termini di acquisizione dei diritti che di loro quantificazione, si possono

evidenziare almeno quattro ordini di cause delle differenze di genere nelle prestazioni previdenziali:

1. le differenze nell'aspettativa di vita: poiché mediamente le donne vivono più a lungo, sono in maggioranza nelle coorti più anziane tra gli anziani, e dunque sono maggiormente soggette al regime di indicizzazione. D'altro lato, se il sistema fosse attuarialmente equo, si porrebbe il problema se la maggiore longevità delle donne implichi che, a parità di contributi versati, dovrebbero ricevere pagamenti mensili minori perché ne beneficiano – in media – più a lungo.
2. i ruoli di genere, in particolare per quanto attiene alla divisione sessuale del lavoro non retribuito, e di conseguenza le differenze di genere nella partecipazione al mercato del lavoro; ma anche il fatto che, a differenza di altri Paesi, in Italia non c'è una divisione dei contributi previdenziali in caso di divorzio.
3. dinamiche interne al mercato del lavoro, quali fenomeni di segregazione o discriminazione, che implicano differenze nelle dinamiche di carriera e/o ampi differenziali retributivi. Poiché il sistema italiano, più di altri, lega strettamente le pensioni al precedente reddito da lavoro, 'importa' nel sistema tutti gli svantaggi sofferti dalle donne.
4. la formula di calcolo dei benefici, che potrebbe presentare sia differenziazioni esplicite tra uomini e donne (ad esempio riguardo l'età pensionabile) sia effetti differenziati di norme astrattamente uniformi (discriminazione indiretta).

Riguardo l'ultimo punto, esempi di caratteristiche formalmente neutrali ma sostanzialmente con ricadute negative in termini di differenziale di genere sono: il riconoscimento di crediti figurativi per il lavoro di cura solo per il caso di maternità (e non ad esempio per la cura degli anziani); il mancato riconoscimento delle unioni di fatto (le donne sono danneggiate in quanto economicamente 'parte debole' della coppia); l'aliquota di finanziamento e di computo più bassa per i lavoratori para-subordinati (tra cui le donne sono sovra rappresentate), che implica pensioni future più basse; potenzialmente, il diffuso ricorso ai pre-pensionamenti e

pensionamenti anticipati, quando la titolarità del relativo privilegio è legata alla contribuzione accumulata precedentemente o ad ambigui criteri come i “carichi di famiglia”.

In sintesi, è possibile considerare l'insieme delle numerose riforme previdenziali che si sono succedute dal 1992 a oggi (Amato, Dini, Prodi, Maroni, Damiano, Fornero), evidenziando le modifiche che hanno prodotto effetti positivi, negativi o neutri sul differenziale di genere delle prestazioni previdenziali:

1. (positivo) l'intera vita contributiva è conteggiata ai fini della determinazione del montante contributivo (riforma Dini). Questa innovazione incide positivamente perché le donne presentano una dinamica retributiva più contenuta, e il *gender pay gap* è crescente con l'età: quindi quando in precedenza si conteggiavano solo gli ultimi anni di carriera si favorivano sproporzionatamente gli uomini.
2. (positivo) il meccanismo della capitalizzazione composta dei contributi (riforma Dini). Simulando una sorta di investimento finanziario per i contributi versati, attribuisce più peso alle fasi iniziali della carriera, quindi valgono le considerazioni del punto precedente.
3. (negativo) l'indicizzazione delle pensioni ai prezzi anziché ai salari (riforma Amato). Riduce di più le pensioni per le coorti più anziane, dunque maggiormente per le donne.
4. (negativo) il rafforzamento del principio individualistico e l'obiettivo dell'equità attuariale (riforma Dini). Si trasferisce così ogni differenza di genere presente sul mercato del lavoro al campo pensionistico.
5. (neutrale) l'uso di coefficienti di trasformazione medi, uguali per uomini e donne (riforma Dini).
6. (ambiguo) la graduale equiparazione dell'età di pensionamento (ricercata, con diversa gradualità, dalle riforme Amato, Dini, Prodi, Maroni, Damiano, Fornero).

Riguardo il punto 5, l'uso di coefficienti di trasformazione medi, occorre spiegare in che senso abbiamo classificato la misura come *gender neutral*. Il coefficiente di trasformazione è il numero che, moltiplicato per il montante contributivo accumulato dal singolo lavoratore o lavoratrice, permette di determinare la rata di pensione. Questo valore dipende dall'età anagrafica al momento del pensionamento (e non dall'anzianità contributiva) in quanto scopo della riforma Dini era avvicinarsi all'equità attuariale del sistema, pur senza raggiungerla. Alcuni autori (ad es. Aprile, 2011) sostengono che sulla base del principio individualistico il coefficiente di trasformazione dovrebbe essere differenziato per genere, mentre l'attuale uso di uno stesso coefficiente di trasformazione per uomini e donne costituisce un trasferimento di risorse. L'interpretazione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea è che, poiché l'aspettativa di vita non è differenziata tra altre categorie di rischio, costituirebbe discriminazione differenziarla per genere.⁹

Riguardo l'ultimo punto, l'età minima di pensionamento, l'ultima – per ora – riforma, firmata dalla ministra Fornero, introduce una sorta di nuovo 'scalone', che obbligherà le lavoratrici pubbliche ad andare in pensione di vecchiaia a 65 anni, con un innalzamento secco dell'età di pensionamento da 61 a 65 anni.¹⁰ Dal punto di vista della sostenibilità, questo provvedimento avrà un impatto tutto sommato modesto, limitato al medio periodo: il risparmio complessivo derivante dall'anticipo al 2012 dell'innalzamento dell'età pensionabile è stato valutato dall'INPS in circa 80 miliardi tra il 2012 e il 2019, e in seguito si avrebbe un piccolo aggravio.

Più complessi sono i riflessi in termini di adeguatezza del sistema previdenziale. La misura ha certamente un aspetto negativo: la

⁹ Per il dibattito sui coefficienti di trasformazioni unisex si veda il dialogo su "Donne e Pensioni" ospitato in *Economia & Lavoro*, n. 3, 2011. Di recente il tema è stato trattato in una nota redatta per la Commissione europea: si veda Jacquain, Wuïame, 2015.

¹⁰ Ulteriori misure di 'riforma della riforma' sono in discussione o allo studio mentre scriviamo. A maggio 2016, l'ipotesi più apprezzata dal governo sembra la reintroduzione di flessibilità nell'età di pensionamento con la possibilità di anticipare fino a tre anni l'uscita dalla forza lavoro, a fronte di riduzioni crescenti dell'assegno mensile.

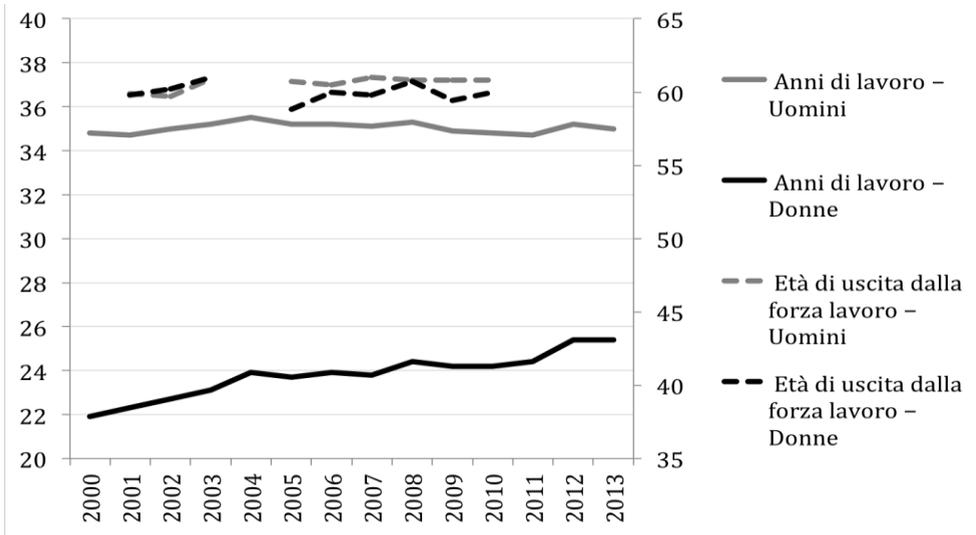
riduzione del margine di libertà nella scelta del momento di pensionamento per le donne, rispetto agli uomini, perché queste riescono ad accumulare meno contributi degli uomini e quindi hanno più difficoltà a ottenere una pensione contributiva. In effetti, come si vede nella figura 5, le età medie di effettiva uscita dalla forza lavoro per uomini e donne sono già molto vicine, nonostante le regole di favore in termini di requisiti per la pensione di vecchiaia, e anzi le donne presentano un trend chiaramente crescente.¹¹ Dal 2009 al 2014, l'anzianità media al momento del pensionamento per gli uomini è cresciuta di circa 4 mesi, quella delle donne di quasi 4 anni.

C'è però anche un aspetto positivo da tenere in considerazione: andando in pensione più tardi, la maggior parte delle donne (soggette al regime contributivo) riceverà una rata di pensione più alta. Poiché, come spiegato sopra, le donne sono particolarmente esposte al rischio di ricevere un reddito molto basso in età anziana, questo aspetto non è secondario.

Infine, una questione fondamentale e al momento poco discussa e studiata, è l'impatto sulla cultura del Paese, e in particolare sulle aspettative, di un trattamento 'di favore' per le donne in termini di requisiti per il pensionamento. Giustificando (anche se implicitamente) l'applicazione di regole meno stringenti sull'età di pensionamento come un riconoscimento per le interruzioni contributive e gli altri disagi dovuti al lavoro non retribuito delle donne, tale misura riconosce e legittima i ruoli di genere tradizionali. Da questo punto di vista, è possibile distinguere le riforme degli anni '90 (1992 Amato, 1995 Dini, 1997 Prodi) per il loro carattere comune, tendente all'uniformità di trattamento e alla rimozione di apparenti favoritismi (che in realtà sono tardive compensazioni),

¹¹ In effetti, a causa dei maggiori vincoli, le donne sembrano essere molto meno reattive degli uomini alle modifiche legislative, come rilevato da Boeri, Brugiavini, 2008.

Figura 5. Età media di uscita dalla forza lavoro e anzianità contributiva al pensionamento



Fonte: Eurostat, *Population and Social Conditions*: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tespn030&language=en>

dalla riforma Maroni del 2004, che invece reintroduce esplicitamente una distinzione tra uomini e donne, sebbene con riferimento ad alcune limitate categorie di lavoratori.

Di conseguenza, possiamo ipotizzare un impatto culturale delle riforme sostanzialmente positivo, come ad esempio mostrato dall'internalizzazione tra i lavoratori dello spirito di uguaglianza di trattamento. Infatti, come mostrano Corsi e D'Ippoliti 2009, a seguito delle riforme degli anni '90, la situazione di forte discrepanza tra uomini e donne nell'età di pensionamento attesa da lavoratori e lavoratrici viene completamente annullata, con una sostanziale equivalenza delle aspettative dopo il 2000.

4. Conciliare sostenibilità e adeguatezza

Dati l'attuale contesto di finanza pubblica e i problemi in termini di inadeguatezza richiamati sopra, sembra inevitabile cercare una soluzione ai problemi segnalati all'interno dello stesso sistema previdenziale pubblico. Evidentemente, non si possono elevare i coefficienti di trasformazione per sopperire alla futura o presente inadeguatezza delle pensioni, e contemporaneamente ridurli al fine di garantire la stabilità della spesa complessiva. La soluzione inevitabile, quindi, sembra essere di inserire elementi solidaristici e redistributivi nel sistema pubblico (primo e secondo pilastro), abbandonando definitivamente l'aspirazione all'equità attuariale, che è invece giustificata nel terzo pilastro, quello privato.

La proposta che avanziamo qui nasce da due osservazioni: (1) che la libertà di scelta riguardo il momento di pensionamento è uno dei principali pregi del metodo contributivo introdotto dalla riforma Dini, e il posticipo forzoso dell'età di pensionamento ha un impatto redistributivo regressivo e non pienamente trasparente; (2) che il principio di piena proporzionalità dei benefici ai contributi ha risvolti indesiderabili: da un lato ad esempio non vi è ragione per cui, in un sistema previdenziale multi-pilastro, il regime pubblico debba pagare importi mensili superiori a diverse migliaia di euro, e d'altro lato è preoccupante che nel nuovo regime contributivo non sia previsto l'istituto della pensione minima.

Una prima opzione potrebbe essere interrompere il trend verso l'individualizzazione dei benefici e introdurre elementi di redistribuzione nel sistema previdenziale operando sui benefici di importo elevato o su quelli cumulati. Ad esempio, INPS, Istat, 2015 riportano che a fine 2014 il 25,4% dei pensionati percepiva 2 pensioni, e il 7,8% almeno tre. Complessivamente, il 6,1% dei pensionati percepisce pensioni oltre i 3000€ mensili (superiori a 3 volte la pensione mensile media). Onestamente non si vede perché le pensioni pubbliche, ispirati a principi di solidarietà generazionale e tutela dai rischi in età anziana, dovrebbero garantire un reddito mensile superiore a quello medio pro-capite della popolazione in età da lavoro,

tanto più in un paese in cui il numero di pensionati si avvia a crescere e quello dei lavoratori a ridursi. Porre un tetto al trattamento mensile massimo erogato dall'INPS sembra dunque un modo molto meno iniquo socialmente e molto più efficace finanziariamente dell'aumento indiscriminato dell'età di pensionamento, come suggerito ad esempio dall'INPS, 2015.

Tabella 1 – *Distribuzione dei pensionati e valore della spesa previdenziale per classi di importo mensile*

Classe d'importo mensile	Numero (migliaia)	% sui pensionati	Importo complessivo	% sulla spesa
Fino a 499,99 €	2.038	12,5	6.865 mln €	2,5
500 € – 999,99 €	4.516	27,8	39.207 mln €	14,2
1.000 € – 1.499,99 €	3.513	21,6	52.751 mln €	19
1.500 € – 1.999,99 €	2.851	17,5	58.836 mln €	21,2
2.000 € – 2.999,99 €	2.346	14,4	67.250 mln €	24,3
3.000 € – 2.999,99 €	767	4,7	33.583 mln €	12,1
5.000 € – 9.999,99 €	217	1,3	16.532 mln €	6
10.000 € e più	13	0,1	2.043 mln €	0,7
Totale	16.259	100	277.066 mln €	100

Note: nella classe di importo mensile è compreso il rateo di tredicesima.

Fonte: INPS e Istat, 2015.

Qualora un tetto posto oltre una certa soglia mensile sembrasse una procedura arbitraria, è possibile ipotizzare un meccanismo di abbattimento progressivo dell'assegno di mensile. Questo potrebbe essere ottenuto ad esempio tramite l'introduzione di progressività nel rendimento dei contributi versati, considerando ai fini del montante contributivo un valore nozionale (come viene già fatto ad esempio per i periodi di maternità), pari al valore dei contributi accumulati ridotti

di un fattore proporzionale al valore stesso.¹² Il tasso di abbattimento potrebbe essere scelto politicamente, al fine di conciliare sostenibilità e adeguatezza del sistema.

Astraendo dal regime di indicizzazione e indicando con p la rata mensile di pensione, c i contributi versati, l gli anni di lavoro (L in totale), n il numero di anni attesi di vita al momento del pensionamento, e con i il tasso d'interesse di capitalizzazione (nozionale) dei contributi, è possibile rappresentare la formula di calcolo della pensione mediante la formula

$$p = CT(L, n) \cdot \sum_l c_l \cdot (1 + i)^l$$

dove $CT(n)$ è il coefficiente di trasformazione usato per trasformare il montante contributivo in una rendita vitalizia.¹³

Dunque, il coefficiente di abbattimento progressivo dei contributivi previdenziali potrebbe essere inserito sostituendo nel calcolo del montante ai contributi effettivamente versati ($c_l = a \cdot w_l$) una somma che al crescere dei contributi cresca meno che proporzionalmente. Se questa fosse ad esempio calcolata come $(c_l)^r$, con $r < 1$, si avrebbe un taglio più grande per i contributi più elevati.

Questa modifica ha il vantaggio di essere molto semplice, mantenendo quasi integralmente la formula originaria. Inoltre, ha due qualità specifiche: da un lato, per diverse ragioni già oggi i contributi previdenziali non corrispondono a quelli annualmente pagati dai lavoratori (ad es. per via dei contributi figurativi, o del differenziale tra l'aliquota di computo e quella di finanziamento), e dunque non si introduce nel sistema un'innovazione radicale o contraria al suo spirito. D'altro lato, ha il vantaggio di agire sui contributi di ogni singolo e di non intervenire sul montante: implica dunque – a parità di taglio – una sorta di appiattimento del valore dei contributi accreditati a fini previdenziali, evitando che pensioni molto elevate possano sorgere da versamenti eccezionali di singoli anni, e soprattutto, in

¹² Come proposto in D'Ippoliti, 2009.

¹³ La formula ha in realtà carattere generale, applicandosi sia al sistema di calcolo cosiddetto retributivo che a quello contributivo.

maniera rilevante alla luce delle nuove carriere professionali sempre più discontinue, evitando che singoli anni di contribuzione inferiori alla media danneggino eccessivamente la posizione previdenziale dei lavoratori (perché la media viene 'appiattita').

Evidentemente perché tale innovazione non comporti tagli alle pensioni future dei lavoratori meno retribuiti occorrerebbe modificare in aumento i coefficienti di trasformazione. In effetti, calibrando il valore di r e quello dei nuovi coefficienti (CT), è possibile ipotizzare una riforma previdenziale esplicitando chiaramente chi (ovvero a partire da quale soglia di reddito) ne sarebbe danneggiato e chi ne beneficerebbe. Anche solo questa trasparenza sembra un enorme miglioramento rispetto alle indiscriminate modifiche sull'età minima di pensionamento, che riducono la libertà dei lavoratori e che solo in apparenza non hanno implicazioni redistributive.

Sarebbe possibile introdurre anche una pensione minima, nello stesso schema, sommando al montante così calcolato un altro montante, nozionale o figurativo, che costituisca un pavimento all'importo della pensione, eventualmente soggetto allo stesso coefficiente di trasformazione in funzione dell'età anagrafica. Non siamo però dell'avviso che tale riforma sarebbe auspicabile, in quanto le pensioni minime costituiscono una misura inerentemente assistenziale, e andrebbero finanziate dalla fiscalità generale, istituendo finalmente anche in Italia il primo pilastro del sistema previdenziale, quello della pensione di cittadinanza (dunque fuori sia dal sistema retributivo che contributivo, in quanto entrambi basati sul mercato del lavoro). È infatti dubbio che possa considerarsi socialmente sostenibile un sistema privo di tale importante strumento di lotta alla povertà, come pure sarebbe, in assenza di modifiche, il sistema contributivo a regime.

BIBLIOGRAFIA

- Aprile R. (2011), "Differenze di genere nel sistema pensionistico pubblico: un'analisi delle prospettive di medio-lungo periodo", *Economia & lavoro*, vol. 45, n. 3, pp. 71-93.
- Belloni M., Alessie R., Kalwij A., Marinacci C. (2013), "Lifetime income and old age mortality risk in Italy over two decades", *Demographic Research*, vol. 29, pp. 1261-1298.
- Boeri T., Brugiavini A. (2008), "Pension reforms and women retirement plans", *Journal of Population Ageing*, vol. 1 n. 1, pp. 7-30.
- Cesaratto S. (2002), "The economics of pensions: a non-conventional approach", *Review of Political Economy*, vol. 14, pp. 149-177.
- Commissione Europea (2010a), *2009 Ageing report. Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, Brussels: European Commission, disponibile alla URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf.
- Commissione Europea (2010b), *Libro verde. Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa*, Brussels: European Commission, disponibile alla URL: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5551&langId=it>.
- Commissione Europea (2015), *The 2015 Pension adequacy report: current and future income adequacy in old age in the EU*, Brussels: European Commission, disponibile alla URL: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14529&langId=en>.
- Corsi M. (2015), "Una bibliografia degli scritti di Paolo Sylos Labini", in F. Sylos Labini (ed.), *Sylos Labini, economista e cittadino*, Roma: Sapienza Università Editrice.
- Corsi M., Crepaldi C., Samek Lodovici M. (2011), *The socio-economic impact of pension systems on the respective situations of women and men and the effects of recent trends in pension reforms*, Brussels: European Commission - DG Justice, disponibile alla URL: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/equal_economic_independence/pensions_report_en.pdf.
- Corsi M., D'Ippoliti C. (2009), "Poor old grandmas? A note on the gender dimension of pension reforms", *Brussels Economic Review*, vol. 52, n. 1, pp. 35-56.
- Corsi M., Guarini G. (2007), "La fonction de productivité de Sylos Labini: aspects théoriques et empiriques", *Revue d'économie industrielle*, vol. 118, n. 2, pp. 55-78.
- D'Ippoliti C. (2009), "Pensioni e redistribuzione", *MondOperaio*, vol. 3, n. maggio, pp. 29-31.
- D'Ippoliti C., Roncaglia A. (2011), "L'Italia: una crisi nella crisi", *Moneta e Credito*, vol. 64 n. 255, pp. 189-227.
- Hüllsman S., Horstmann J. (2009), *The socio-economic impact of pension systems on women*, Brussels: European Commission - DG Employment, disponibile alla URL: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5001&langId=en>.
- INPS (2015), "Non per cassa ma per equità", Roma, INPS, disponibile alla URL: https://www.inps.it/docallegati/News/Documents/Proposta_INPS.pdf.

- INPS, Istat (2015), "Trattamenti pensionistici e beneficiari. Anno 2014", *Statistiche Report*, Roma, Istat.
- Jacqmain J., Wuiame N. (2015), "Gender based actuarial factors and EU gender equality law", *European equality law review*, vol. 1, pp. 14–24.
- Materia E., Perucci C.A., Cacciani L., Bugarini G., Cesaroni G., Davoli M., Mirale M.P., Vergine L., Baglio G., Simeone G. (2005), "Income inequality and mortality in Italy", *European Journal of Public Health*, vol. 15 n. 4, pp. 411–417.
- Ragioneria Generale dello Stato (RGS) (2015), "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario. Rapporto n. 16", *Studi e pubblicazioni*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma.
- Rubin J., Rendall M.S., Rabinovich L., Tsang F., Van Oranje-Nassau C., Janta B. (2008), *Migrant women in the European labour force. Current situation and future prospects*, Brussels: European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunity.
- Ruspini P. (2009), *Elderly migrants in Europe: an overview of trends, policies and practices*, Brussels: European Committee on Migration of the Council of Europe.
- Sylos Labini P. (1984), *Le forze dello sviluppo e del declino*, Roma-Bari: Laterza.