

1. Il nuovo contesto e l'azione della COVIP

La recente crisi finanziaria e le sue conseguenze sull'attività produttiva hanno posto in luce come le economie europee incontrino notevoli difficoltà nel tornare a ritmi di crescita soddisfacenti.

Il mondo imprenditoriale sta cercando di far fronte alla nuova situazione. Risultati positivi stanno emergendo per effetto del fattivo operare di molte aziende; nella gran parte dei paesi europei essi non appaiono tuttavia sufficienti a garantire la creazione di un numero di posti di lavoro adeguato all'offerta e un aumento dei salari reali che consenta di mantenere il grado di benessere raggiunto.

La situazione nei vari paesi presenta peculiarità e condizioni diverse. Va tuttavia rilevato che, come posto in luce dal Consiglio europeo nel giugno 2010, in assenza di un profondo mutamento della politica economica i paesi membri dell'Unione e anche l'Italia non riusciranno a raggiungere la crescita potenziale che la disponibilità di risorse potrebbe consentire.

Le difficoltà di ordine economico scaturite dalla crisi finanziaria hanno accresciuto l'esigenza di approfondire le analisi sulla tenuta del settore pensionistico e sulle problematiche da essa poste. Le perturbazioni che hanno investito i mercati finanziari hanno in particolare fatto emergere la necessità di rafforzare la vigilanza sull'impiego delle risorse dei fondi pensione, al fine di evitare l'assunzione di rischi eccessivi.

Il ritorno a tassi di crescita soddisfacenti è la premessa indispensabile per conciliare la sostenibilità e l'adeguatezza delle prestazioni del settore pensionistico. L'obiettivo da perseguire è quello di salvaguardare la funzione primaria del sistema e cioè assicurare a coloro che si ritirano dal lavoro mezzi adeguati ai bisogni.

1.1 Le problematiche del settore pensionistico a livello internazionale

L'aumento della speranza di vita, i mutamenti demografici in corso da anni, i pesanti riflessi della crisi finanziaria sull'attività produttiva e in Europa il processo d'integrazione economica hanno indotto a sottoporre i sistemi pensionistici a un'attenta analisi diretta a riesaminarne gli obiettivi e a individuare i mezzi per conseguirli.

Nel 2010 sono stati elaborati numerosi studi in materia a livello internazionale. Tra questi: il *Green Paper* della Commissione europea sulle pensioni e l'*Interim EPC-SPC Joint Report on Pensions* e numerosi contributi di istituzioni private, tra i quali: *Ageing, Health and Pension in Europe: An Economic Perspective* dell'*European Science Foundation*; *Global Ageing 2010: An Irreversible Truth* della *Standard&Poor's*; *Mind The Gap* della Aviva.

Questi documenti contengono un'ampia analisi dei fattori che influenzano l'equilibrio finanziario dei sistemi pensionistici (l'invecchiamento della popolazione e la riduzione del tasso di fecondità) e delineano le riforme da varare per porvi rimedio (innalzamento dell'età di pensionamento e creazione e/o estensione di forme di previdenza complementare).

L'obiettivo è quello di suscitare un dibattito sulle linee di indirizzo da seguire per conciliare la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici con l'adeguatezza delle prestazioni.

I profondi mutamenti in atto nella speranza di vita e nel mondo del lavoro rendono indispensabile diffondere la consapevolezza delle problematiche da affrontare e della necessità di effettuare scelte di consumo e di risparmio coerenti con le nuove condizioni.

In Europa occorre un ripensamento del ruolo del settore pensionistico pubblico e di quello della previdenza integrativa; le modifiche da introdurre in quest'ultimo comparto debbono essere dirette a porre le condizioni di trasparenza e di concorrenza necessarie per il fattivo operare delle forme pensionistiche complementari.

Osservazioni di carattere generale. Nelle condizioni descritte la realizzazione di sistemi pensionistici stabili ed efficienti richiede un'attenta ridefinizione degli obiettivi da perseguire e dei mezzi per conseguirli. In primo luogo è necessaria un'analisi approfondita dell'adeguatezza dei trattamenti e della sostenibilità della spesa a carico del settore pubblico.

Le misure prese negli ultimi anni da numerosi paesi hanno mirato soprattutto a contenere la spesa, operando sull'entità dei trattamenti offerti dal sistema pensionistico pubblico; nel corso del tempo, si è cercato di affiancare al sistema obbligatorio un sistema di fondi complementari che integrasse le prestazioni di base fornite dal primo,

con la finalità di assicurare la rispondenza delle prestazioni complessive erogate al lavoratore ai bisogni che caratterizzano il periodo successivo al collocamento a riposo.

Per definire le possibili linee di intervento in grado di conciliare l'adeguatezza delle prestazioni con la sostenibilità del sistema è necessario individuare i principali fattori che nel corso degli ultimi decenni hanno determinato la crescita della spesa del sistema pensionistico pubblico e portato all'insorgere di squilibri tra l'ammontare delle prestazioni e quello dei contributi.

Tra questi fattori rilevano soprattutto: a) il notevole allungamento intervenuto nella speranza di vita che, ampliando il periodo di erogazione delle prestazioni, ha innalzato il numero dei trattamenti erogati (e quindi l'entità della spesa e la sua incidenza sul prodotto interno); b) il forte rallentamento della crescita economica che, riducendo l'aumento dell'occupazione e dei salari reali, ha frenato l'espansione della massa contributiva cui si attinge per finanziare le prestazioni nei regimi a ripartizione utilizzati da gran parte dei sistemi pensionistici pubblici.

Con riferimento al primo aspetto va rilevato come negli ultimi decenni il progressivo, rapido innalzamento della speranza di vita al momento del pensionamento e la forte espansione dell'occupazione realizzata negli anni cinquanta e sessanta abbiano determinato una crescita del numero dei trattamenti molto superiore a quella del numero degli iscritti (influenzata dal rallentamento economico).

In gran parte dei paesi alla lievitazione della spesa hanno contribuito numerosi provvedimenti diretti a migliorare le prestazioni, maturati nel contesto della crescita economica sostenuta che ha caratterizzato i primi decenni successivi al secondo dopoguerra.

A causa della decelerazione della crescita, il secondo dei fattori indicati, gli introiti contributivi sono divenuti via via sempre più inadeguati a finanziare l'ammontare della spesa. Ne sono derivati ampi squilibri finanziati con il ricorso al debito pubblico.

Il primo fondamentale strumento per conciliare l'adeguatezza delle prestazioni con la sostenibilità della spesa è costituito dall'innalzamento dell'età (effettiva) di pensionamento (in alternativa si dovrebbe ridurre l'entità dei trattamenti e quindi il tasso di sostituzione). Per far sì che dall'aumento dell'età pensionabile derivi un concreto contenimento della spesa, occorre nel contempo prolungare il periodo contributivo necessario per acquisire il diritto ai trattamenti di anzianità.

Nel sistema pensionistico obbligatorio le difficili condizioni in cui versano da tempo le finanze pubbliche rendono di fatto inevitabile porre a carico dei lavoratori l'aumento della speranza di vita. Sono da esaminare con attenzione le modalità con cui conseguire questo risultato.

Nel caso di erogazione diretta delle rendite, anche nel settore della previdenza complementare appare necessario che al rischio longevità si faccia fronte prevedendo forme di revisione periodica delle prestazioni, ad esempio incidendo sui meccanismi di adeguamento dei trattamenti: il dibattito concernente la copertura del rischio longevità in questo comparto infatti giunge a conclusioni che risultano molto costose e/o di difficile realizzazione (garanzie di tipo assicurativo e/o emissioni di appositi titoli pubblici).

L'innalzamento dell'età di pensionamento dovrà necessariamente essere attuato in tutti i paesi, soprattutto in quelli europei caratterizzati da andamenti demografici e macroeconomici da cui scaturiscono effetti negativi sull'equilibrio finanziario dei sistemi pensionistici.

Si potrà discutere se mantenere o meno un certo grado di flessibilità nel pensionamento, consentendo al lavoratore di scegliere l'età di collocamento a riposo entro un intervallo predeterminato (in tal caso, nel corso del tempo a parità di età di pensionamento sarà necessario ridurre il livello delle prestazioni in funzione dell'allungamento della speranza di vita), ovvero innalzare l'età di pensionamento in stretta correlazione con l'aumento della vita residua, come fatto in Italia (in tal modo si potrà evitare di incidere sul livello delle prestazioni e quindi sul tasso di sostituzione).

Il collegamento dell'età di pensionamento con la speranza di vita avrà come riflesso una maggiore difficoltà di trovare un lavoro da parte delle nuove generazioni. Per evitare questi riflessi negativi sulle condizioni di vita dei giovani risulta ancor più necessario attuare una politica economica diretta al rafforzamento delle prospettive di crescita dei paesi europei, che è il secondo strumento in grado di assicurare la sostenibilità della spesa dal punto di vista sia finanziario sia sociale; in tal modo si potrà evitare di far ricadere sulle nuove generazioni gli effetti indotti dall'innalzamento dell'età di pensionamento e, nel contempo, consentire il raggiungimento dell'obiettivo di portare il tasso di occupazione al 75 per cento (come stabilito dalla strategia "Europa 2020").

Una sostenuta espansione economica determinerà un rilevante aumento della massa contributiva per effetto dell'elevata crescita dell'occupazione e dei salari in termini reali che ne conseguirà. Il ritorno a tassi di crescita soddisfacenti consentirà nel contempo di contenere l'incidenza della spesa pensionistica sul prodotto interno lordo (PIL): in gran parte dei paesi l'adeguamento dei trattamenti in essere è limitato unicamente all'inflazione.

In Europa le modifiche sopra indicate debbono inserirsi in un contesto di armonizzazione dei sistemi pensionistici che favorisca la mobilità dei lavoratori all'interno dell'area. Le modifiche proposte, garantendo la sostenibilità del sistema, consentiranno ai lavoratori di avere maggiore certezza sui mezzi di cui potranno disporre al momento della cessazione dell'attività lavorativa.

Le possibili linee di indirizzo da seguire. La definizione a livello comunitario dei principi generali cui dovrebbero attenersi i sistemi pensionistici potrebbe consentire di armonizzare le normative dei vari paesi e nel contempo di favorire il raggiungimento degli obiettivi stabiliti in termini di adeguatezza, sostenibilità, sicurezza delle prestazioni e mobilità dei lavoratori.

L'Unione europea potrebbe definire un intervallo entro il quale i vari paesi dovrebbero far variare il tasso di sostituzione del sistema pensionistico nel suo complesso (pubblico e privato); potrebbe inoltre essere opportuno definire il grado di copertura minimo che dovrebbe essere fornito dal sistema pubblico.

Nel definire tale intervallo e il valore minimo della copertura del sistema pubblico, l'onere della spesa pensionistica dovrebbe essere fissato in coerenza con gli impegni posti dal controllo dei disavanzi di bilancio, soprattutto in un contesto in cui lo Stato, per rafforzare la crescita economica, dovrà farsi carico di creare le condizioni per la sua realizzazione attraverso aumenti di spesa e/o riduzioni del carico fiscale.

Come accennato, il collegamento dell'età di pensionamento con l'allungamento della speranza di vita potrebbe essere realizzato lasciando margini di flessibilità ai lavoratori che accettassero gradi di copertura inferiori a quelli stabiliti; sarebbe in tal modo rimessa ai lavoratori la possibilità di adattare le prestazioni del sistema pensionistico e l'età di collocamento a riposo alle sue specifiche esigenze.

Per favorire l'allungamento della vita attiva è opportuno introdurre interventi diretti alla riqualificazione dei lavoratori anziani e incentivi alle imprese per diffondere forme di lavoro atte a garantire un passaggio graduale dalla fase attiva a quella di quiescenza.

In conclusione è da ritenere che il quadro di coordinamento dell'Unione europea debba essere rafforzato, definendo gli obiettivi che i sistemi pensionistici dovrebbero raggiungere.

L'analisi del settore previdenziale dovrebbe prendere in considerazione i suoi aspetti fondamentali: i sistemi di gestione (ripartizione e capitalizzazione), le varie forme di pensione (di anzianità, di vecchiaia, diretta, di reversibilità), le modalità di determinazione dei trattamenti e i loro sistemi di adeguamento nel tempo, infine le aliquote contributive. La previdenza integrativa dovrebbe tendere a colmare il divario esistente tra i mezzi forniti dalle prestazioni di base e quelli occorrenti per finanziare i bisogni delle età anziane (per il cui soddisfacimento le stime internazionali indicano tassi di sostituzione dell'ordine del 70 per cento).

Una verifica attenta dell'andamento della spesa per pensioni e della coerenza della politica di regolazione del settore con l'obiettivo della crescita economica potrebbe contribuire al raggiungimento di soluzioni condivise e idonee ad assicurare il conseguimento dei principali obiettivi del sistema.

La crisi finanziaria e la politica economica. Dopo la caduta del 2009, nel 2010 l'attività produttiva è tornata a crescere. Negli Stati Uniti e in Europa la ripresa si presentava tuttavia ancora fragile e incerta; i suoi effetti sull'occupazione risultavano (e continuano a risultare) limitati¹.

Nei primi mesi del 2010 il rilevante aumento dei disavanzi e dei debiti pubblici prodotto dall'operare degli stabilizzatori automatici, dagli interventi di salvataggio delle banche e dai provvedimenti di sostegno della domanda determinavano notevoli tensioni nei mercati finanziari di alcuni paesi europei (Spagna, Portogallo, Irlanda e, soprattutto, Grecia). Il piano di intervento deciso dall'Unione europea e dal Fondo monetario internazionale nell'immediato consentiva di contenerne gli effetti.

Nonostante i provvedimenti presi, nel mese di aprile del 2010 le tensioni si trasmettevano all'euro, richiedendo da parte dei singoli stati membri un insieme di provvedimenti diretti a riequilibrare i bilanci pubblici, cioè a compensare gli effetti delle politiche espansive poste in essere in precedenza. Gli effetti depressivi indotti da questi interventi inducevano il Consiglio europeo a definire nel giugno il piano "Europa 2020" che si pone l'obiettivo di rilanciare il processo di sviluppo.

In Italia la linea di rigore adottata nella gestione del bilancio pubblico è da apprezzare. Essa ha evitato che il nostro Paese fosse coinvolto nelle tensioni finanziarie che, come accennato, hanno interessato alcune economie europee, dove erano state attuate politiche di sostegno della domanda fortemente espansive. La situazione dell'Italia richiedeva particolare cautela in relazione all'elevato peso raggiunto dal debito pubblico.

1.2 L'esigenza dello sviluppo: il piano "Europa 2020"

Per evitare il prodursi di nuove tensioni sui mercati finanziari, le politiche di bilancio continueranno a perseguire il ridimensionamento dei disavanzi. Nel semestre in corso i piani di riequilibrio dei conti pubblici introdotti per limitare i riflessi della crisi finanziaria sul debito dei paesi europei si inseriranno nel più vasto programma "Europa

¹ Nel 2008 la crisi finanziaria internazionale che ha avuto origine negli Stati Uniti, in relazione a gravi sottovalutazioni del rischio, ha prodotto pesanti effetti sull'attività produttiva, soprattutto nei paesi europei, caratterizzati da una maggiore fragilità strutturale. Nell'ultima parte del 2008 e nel corso del 2009 l'intervento congiunto delle politiche monetarie e di bilancio e le azioni concordate in sede internazionale hanno consentito di evitare che la crisi finanziaria producesse esiti drammatici, ponendo le condizioni per una ripresa dell'attività produttiva. Nel 2009 l'attività economica segnava tuttavia riduzioni di rilievo in tutti i paesi avanzati. In Italia la caduta del prodotto interno, pari al 5 per cento, risultava più ampia rispetto a quella segnata dall'area dell'euro nel suo complesso, pari al 4,1 per cento. Negli Stati Uniti la maggiore flessibilità dell'economia consentiva un recupero più rapido; nella seconda metà dell'anno la produzione tornava a crescere a ritmi sostenuti; nel 2009 nel suo complesso registrava tuttavia una diminuzione del 2,4 per cento.

2020” definito nel giugno 2010. Questo programma torna a porre le basi di una politica economica diretta a rafforzare la capacità competitiva dell’area e a innalzare la crescita potenziale, in modo da assicurare il riassorbimento dell’elevato grado di disoccupazione, elevare il tasso di partecipazione al mondo del lavoro della popolazione attiva e consentire un aumento soddisfacente dei salari in termini reali². Sarà così possibile garantire ai giovani condizioni di vita adeguate ai bisogni.

Si tratta di una sfida impegnativa che richiede interventi diretti a rafforzare la struttura produttiva dei paesi europei e ad accrescere l’efficienza dei sistemi economici³. La ridefinizione dell’assetto del sistema pensionistico pubblico e privato si inserisce in questo ambito: la salvaguardia degli obiettivi fondamentali di siffatta importante infrastruttura sociale è elemento imprescindibile del piano di sviluppo.

Come già posto in rilievo, il rafforzamento della crescita è a sua volta la condizione primaria in grado di conciliare la sostenibilità della spesa pubblica per questa finalità con l’adeguatezza delle prestazioni.

Per ottenere risultati significativi, l’azione di politica economica diretta a sospingere la crescita dovrebbe essere condotta sia a livello comunitario sia da parte dei governi dei singoli stati membri. In linea con le indicazioni contenute nel programma “Europa 2020”, le risorse disponibili dovrebbero essere concentrate nella realizzazione delle infrastrutture maggiormente in grado di contribuire al rafforzamento della produttività e nel rilancio degli investimenti idonei a favorire avanzamenti significativi nella capacità innovativa.

Le linee di indirizzo della politica economica dovrebbero essere concordate a livello comunitario; l’Unione europea dovrebbe indirizzare i fondi di bilancio verso le finalità indicate. Le politiche economiche nazionali dovrebbero essere dirette al raggiungimento degli stessi obiettivi, tenendo conto delle specificità degli apparati

² In Europa negli anni novanta sono state poste le condizioni necessarie per l’avvio della terza fase dell’Unione economica e monetaria. Le politiche economiche poste in essere nei vari paesi non hanno però dedicato sufficiente attenzione al rafforzamento dell’offerta, indispensabile per assicurare tassi di crescita soddisfacenti nel nuovo contesto caratterizzato dalla completa liberalizzazione dei movimenti di capitale, dalla globalizzazione dei mercati dei beni e dal rapido sviluppo della tecnologia. In queste condizioni le economie europee hanno subito un deterioramento della capacità competitiva. Consapevole di questi elementi di debolezza, nel marzo 2000 il Consiglio europeo riunitosi a Lisbona, nell’ambito di un programma volto a rafforzare la crescita economica, definiva una serie di azioni dirette ad aumentare l’occupazione e ad avviare riforme economiche e di coesione sociale. Le analisi condotte tuttavia non identificavano con sufficiente chiarezza i fattori all’origine delle debolezze strutturali delle economie europee; le linee di intervento non venivano affiancate da precise indicazioni operative. Non veniva attuato alcun cambiamento nell’utilizzo delle risorse comunitarie (vedi rapporto Sapir). Anche le politiche economiche nazionali risultavano inadeguate a realizzare gli avanzamenti che l’innovazione tecnologica e la globalizzazione dei mercati rendevano non solo possibili, ma necessari. Nelle condizioni delineate, l’accresciuta concorrenza dei paesi emergenti produceva ripercussioni negative soprattutto per i paesi, come l’Italia, specializzati nelle produzioni a medio e basso contenuto tecnologico.

³ Dagli anni novanta è in atto una nuova fase di divisione internazionale del lavoro che favorisce, da un lato, i paesi che detengono il primato nella ricerca e nella tecnologia, dall’altro, i paesi emergenti dove il costo del lavoro è basso e le capacità professionali sono abbastanza elevate.

produttivi e delle opportunità offerte dalla valorizzazione delle capacità e delle risorse disponibili⁴.

1.3 Il punto sul sistema pensionistico pubblico e su quello complementare

Il sistema pensionistico pubblico. In Italia il sistema pensionistico pubblico è stato interessato da una serie di riforme che hanno teso a contenere l'espansione della spesa.

Con la riforma varata nel 1993 l'età di collocamento a riposo per vecchiaia è stata progressivamente innalzata. Il periodo di rilevazione della base pensionabile è stato gradualmente esteso all'intera vita lavorativa; la rivalutazione delle pensioni è stata limitata all'aumento dei prezzi⁵.

Nel 1995 l'assetto del sistema pensionistico è stato di nuovo modificato, con l'obiettivo di assicurare, per ciascun individuo, l'equilibrio attuariale tra i contributi versati e le prestazioni ricevute. L'età di pensionamento veniva fissata nella fascia 57-65 anni: l'entità del trattamento era stabilita in funzione della vita residua attesa al momento del collocamento a riposo⁶.

⁴ Il rafforzamento della capacità competitiva e innovativa dell'economia italiana richiede un insieme di azioni coordinate dirette: ad aumentare le risorse destinate alla ricerca e allo sviluppo, la cui limitatezza è attribuibile non solo alla contenuta entità delle assegnazioni del bilancio pubblico ma soprattutto alla frammentazione dell'assetto produttivo; ad accrescere la dotazione di infrastrutture la cui inadeguatezza frena l'aumento della produttività e la competitività dell'economia; a porre le basi per lo sviluppo dell'assetto produttivo del Meridione; a innalzare il livello di efficienza delle pubbliche amministrazioni, ancora inadeguato nonostante i provvedimenti presi; a snellire le norme che frenano l'espansione dell'attività produttiva non giustificate da oggettive necessità in termini di tutela dell'ambiente e della salute; a rendere più stretto il collegamento tra le decisioni di nuove spese e quelle dirette a reperire i mezzi finanziari occorrenti per la loro copertura; in generale, a contenere l'espansione della spesa corrente del settore pubblico e a espandere quella in conto capitale.

⁵ Pur mantenendo formalmente inalterato lo schema retributivo di liquidazione dei trattamenti, il rapporto tra pensione e ultimo salario (grado di copertura) si sarebbe considerevolmente ridotto a seguito della revisione della base pensionabile (e in particolare della limitazione, all'1 per cento in termini reali all'anno, nella rivalutazione delle retribuzioni percepite durante la vita lavorativa). Le innovazioni introdotte avrebbero dovuto compensare, almeno in parte, gli oneri derivanti dal considerevole allungamento nella speranza di vita e dai miglioramenti apportati alle prestazioni. Nell'immediato gli effetti di contenimento della spesa sono derivati soprattutto dalla sospensione dell'adeguamento dei trattamenti all'evoluzione dei salari in termini reali. L'innalzamento dell'età di pensione per vecchiaia ha prodotto effetti trascurabili a causa del permanere di condizioni favorevoli per la liquidazione dei trattamenti di anzianità.

⁶ La redistribuzione in favore dei lavoratori in condizioni più svantaggiate veniva interamente affidata al sistema assistenziale. Con questa riforma si è definitivamente passati al metodo contributivo nella definizione dei trattamenti; il finanziamento della spesa è rimasto tuttavia basato sul metodo a ripartizione e, quindi, sui contributi versati dai lavoratori attivi. Con la riforma del 1995 gli oneri prodotti dall'innalzamento della speranza di vita intercorso sino a tale data sono stati di fatto posti a carico del sistema pubblico; vi ha corrisposto un forte aumento dell'aliquota contributiva. Dal punto di vista del bilancio nel suo complesso, questo aumento aveva però natura solamente formale, in quanto era il risultato del trasferimento alle gestioni pensionistiche di prelievi destinati ad altre finalità. L'innalzamento della speranza di vita che si sarebbe realizzato dopo il 1995 è stato invece posto a carico del lavoratore attraverso la revisione periodica dei coefficienti di trasformazione in rendita del montante dei contributi versati.