

# SU ALCUNE CRITICITÀ DELLA RIFORMA PENSIONISTICA MONTI-FORNERO

di Angelo Marano, Carlo Mazzaferro, Marcello Morciano  
22 giugno 2012

Alla fine del 2011 una nuova riforma pensionistica ha avuto luogo in Italia, come primo atto del governo Monti. Essa prevede una drastica stretta sui requisiti per il pensionamento, con l'obiettivo di contribuire in maniera significativa al risanamento del bilancio pubblico.

Alcuni aspetti della riforma, che è stata realizzata con procedura d'urgenza in una fase di acuta crisi finanziaria, evidenziano però la necessità di ulteriori interventi, che assicurino la compatibilità col contesto macroeconomico e rendano coerente il disegno complessivo del sistema pensionistico. Qui sviluppiamo alcune considerazioni in merito alla risposta di produttività e occupazione totale al prolungamento della vita lavorativa, ad alcuni meccanismi di incentivo e ad alcuni aspetti distributivi. Esse si basano su risultati ottenuti col modello di microsimulazione dinamico CAPP\_DYN ([www.capp.unimore.it](http://www.capp.unimore.it)) e sono di carattere strettamente personale.

La riforma Monti-Fornero (d'ora in poi MF) introduce una serie di importanti modifiche all'assetto normativo del sistema pensionistico italiano. In estrema sintesi, essa prevede: a) l'innalzamento e la progressiva omogeneizzazione dell'età di pensionamento per vecchiaia, che dal 2018 sarà uguale per tutti i lavoratori e pari a 66 anni e 7 mesi (allo stesso valore viene anche portato il requisito di età per l'assegno sociale); b) l'abolizione delle pensioni di anzianità, sostituite da una pensione anticipata, cui è possibile accedere dal 2012 solo al raggiungimento di un'anzianità contributiva di 42 anni e un mese per gli uomini e 41 anni e un mese per le donne (requisiti ulteriormente aumentati nel 2013 e 2014), con penalizzazione in caso di pensionamento prima dei 62 anni; c) l'applicazione della regola contributiva, sia pur pro-rata, a partire dalle anzianità maturate dal 2012, anche ai lavoratori che nel 1995 avevano raggiunto i 18 anni di contribuzione ed avevano, perciò, mantenuto il regime retributivo di calcolo della pensione; d) l'aumento, da 5 a 20 anni, del requisito contributivo minimo per la maturazione del diritto alla pensione nel sistema contributivo e la previsione che, al momento del pensionamento, il trattamento maturato debba essere pari ad almeno 1,5 volte l'importo dell'assegno sociale, in mancanza di uno dei due requisiti il lavoratore dovendo rimanere in servizio fino a 70 anni; e) la possibilità, solo per i lavoratori interamente assoggettati al regime contributivo, di accedere al pensionamento anticipato a 63 anni, a condizione che l'importo del trattamento pensionistico maturato sia pari ad almeno 2.8 volte l'assegno sociale; f) l'adeguamento automatico, con cadenza biennale, di tutti i parametri di età e contribuzione alle variazioni della speranza di vita.

L'intento di realizzare un forte aumento dell'età media di pensionamento è l'elemento caratterizzante della riforma. La stretta sui requisiti, iniziata già negli anni 90 del secolo scorso, porterà, a regime, l'età di pensionamento in Italia a livelli fra i più elevati in Europa. Tale stretta si concentrerà nel periodo fino al 2018, dopodiché gli aumenti saranno in linea con l'incremento della speranza di vita a 65 anni. Di fatto, le età di pensionamento sono già aumentate, almeno dal 2000, molto più della speranza di vita e altrettanto succederà di qui al 2018. Complessivamente, nel periodo 2000-2018, a fronte di un aumento della seconda di circa 1,5 anni, le età di pensionamento dovrebbero aumentare da un minimo di 2,6 anni per la pensione di vecchiaia dei maschi, ad un massimo superiore agli 8 anni per la pensione anticipata/di anzianità delle femmine (cfr. anche A. Marano: *Ma l'Italia può permettersi di lavorare fino a 70 anni? Nel Merito*, 18.11.2011).

Nelle intenzioni del legislatore, dall'aumento dell'età di pensionamento deriveranno importanti risparmi al bilancio pubblico, quantificati nella relazione tecnica alla riforma nello 0,2%, 1,4%, 0,9% e 0,2% del Pil rispettivamente nel 2012, 2020, 2030 e 2040. Ai risparmi di spesa dovrebbe, tuttavia, anche associarsi un miglioramento delle prestazioni, soprattutto per coloro che andranno in pensione con la regola contributiva. In effetti, se si guarda agli andamenti del tasso di sostituzione (il rapporto tra l'importo della prima pensione pubblica e l'ultima retribuzione) e dell'età di pensionamento, si nota che l'età effettiva media di pensionamento, ancora vicina ai 60 anni prima del 2012, è destinata a crescere fino alla soglia dei 70 anni nel 2050, mentre il tasso di sostituzione, che prima della riforma era proiettato in forte calo, supererà il 70% nel prossimo decennio, per iniziare poi una lenta discesa, spiegata dall'entrata a regime del sistema contributivo, che, tuttavia, non lo porterà a valori inferiori al 60%. L'aumento dell'età di pensionamento potrebbe dunque

permettere - se si tradurrà effettivamente in una maggiore durata della vita lavorativa - al sistema pubblico di mantenere la sua centralità anche nel lungo periodo.

Siamo dunque, al fine, arrivati alla conclusione del faticoso percorso di riforma del sistema pensionistico intrapreso dal legislatore nell'ormai lontano 1992, con gli interventi del governo Amato? Non a nostro parere. Riteniamo, infatti, che il legislatore potrà, in un futuro non lontano, trovarsi a dover nuovamente intervenire. Tre sono gli aspetti che ci sembrano più significativi a tal riguardo: le risposte di occupazione, produttività e Pil ai cambiamenti strutturali nel mercato del lavoro causati dalla riforma pensionistica; la presenza di potenziali meccanismi distorsivi, soprattutto nell'interazione tra componenti previdenziali e componenti assistenziali della previdenza pubblica; il permanere di alcuni problemi distributivi.

Con riferimento al primo punto, ovvero agli effetti della riforma sul mercato del lavoro e sui suoi equilibri, nel periodo 2012-2030, a fronte di un aumento di 10 punti della percentuale di ultrasessantacinquenni sul totale della popolazione in età lavorativa (15 - 64 anni), la riforma MF originerà una riduzione del rapporto pensionati lavoratori dello stesso ordine di grandezza. Si tratta, per molti versi di un risultato auspicabile, dato che il rapporto tra pensionati e occupati è elemento chiave della sostenibilità finanziaria di un sistema pensionistico. Tale ragionamento, tuttavia, presuppone che il mercato del lavoro sappia accomodare l'aumento dei tassi di attività dei lavoratori più anziani senza spiazzare l'occupazione dei più giovani, e che tale aumento non peggiori la dinamica della produttività. In sostanza, presuppone che, all'aumento dell'offerta di lavoro nelle classi di età più anziane, corrisponda, rispetto allo scenario pre-riforma, un aumento del Pil. Ma la riforma porta ad un cambiamento nella dinamica del rapporto fra pensionati e occupati repentino ed intenso in una fase congiunturale fortemente recessiva. In un tale contesto, l'eventualità che più anziani al lavoro significhi meno posti di lavoro per i giovani, rischia di trovare conferma, con possibili effetti negativi su produttività e Pil e la messa in discussione degli stessi esiti della riforma pensionistica. In effetti, dai nostri calcoli emerge che in caso di prolungata recessione (azzeramento del tasso di crescita del Pil fino al 2019) i benefici della riforma andrebbero persi, perché il prolungamento della vita attiva sarebbe compensato dall'aumento della durata della disoccupazione e dalla riduzione dei tassi di crescita di produttività e salari.

Con riferimento al secondo punto, relativo ai potenziali meccanismi distorsivi degli incentivi introdotti dalla riforma, va evidenziato che la riforma MF è spiccatamente prescrittiva e persegue i propri obiettivi restringendo fortemente l'insieme di scelta degli individui. In un tale contesto non è sorprendente che si aggravino alcuni problemi di incentivo e ne emergano di nuovi. Rilevano, a nostro parere, più che i deboli meccanismi disincentivanti il pensionamento prima dei 62 anni introdotti dalla riforma, due elementi. Innanzitutto, le discontinuità associate al raggiungimento di ciascuna soglia prevista dalla normativa. Ad un estremo, gli individui avranno forti incentivi a raggiungere i 20 anni di contribuzione e una pensione di 2,8 volte l'assegno sociale per poter accedere al pensionamento anticipato. All'altro estremo, gli incentivi diventano debolissimi per gli individui che non hanno prospettive di maturare prima dei 70 anni una pensione di almeno 1,5 volte l'assegno sociale: infatti, non solo non potranno accedere al pensionamento prima di questa età, ma potrebbero anche non guadagnare nulla dalla propria contribuzione, posto che al raggiungimento dei 70 anni un individuo senza altri redditi ha comunque diritto, che abbia lavorato o meno, ad una prestazione (NEL 2011 circa 600 euro al mese) già pari, di per sé, a circa 1,5 volte l'assegno sociale di base. In secondo luogo, il requisito di aver maturata una pensione di almeno 1,5 volte l'assegno sociale per il pensionamento prima dei 70 anni, rende di fatto impossibile prima di tale età qualunque forma di accumulazione di assegno sociale e pensione contributiva, laddove la normativa attuale prevedeva una parziale cumulabilità (che, a nostro parere, si sarebbe dovuto rafforzare per migliorare la struttura degli incentivi nel sistema pensionistico contributivo, come argomentiamo in *The strengths and failures of incentive mechanisms in notional defined contribution pension systems*, [www2.dse.unibo.it/wp/WP799.pdf](http://www2.dse.unibo.it/wp/WP799.pdf)). Ciò, tuttavia, potrebbe innescare comportamenti opportunistici, prima non possibili, che potrebbero tradursi nell'abbandono del lavoro e nella richiesta dell'assegno sociale a 66 anni, con la richiesta di liquidazione della pensione contributiva solo quattro anni dopo, al raggiungimento dei 70 anni (con applicazione dei corrispondenti, più alti, coefficienti). Invero, l'opportunità di tali comportamenti deve a nostro parere essere interpretata, più che come l'assegnazione all'assegno sociale di un nuovo ruolo di ammortizzatore sociale, come sfasatura involontaria del sistema, che necessiterà futuri aggiustamenti.

Con riferimento al terzo degli aspetti richiamati, permangono con la riforma MF, e per alcuni versi si accentuano, alcuni problemi distributivi e di regressività del sistema pensionistico contributivo. In primo luogo, rimangono impregiudicati i problemi legati all'utilizzo di coefficienti basati sulla speranza di vita media al pensionamento. Esso implica non solo un, facilmente argomentabile, favore attuariale nei confronti delle lavoratrici rispetto ai lavoratori, a causa della maggiore speranza di vita delle prime rispetto ai secondi, ma

anche una specifica caratterizzazione regressiva del sistema pensionistico, stante che gli individui più istruiti e con maggior reddito sono più longevi degli altri (ad esempio, in Italia i laureati risultano avere una speranza di vita a 65 anni di quasi 4 anni superiore a coloro che non sono arrivati oltre la licenza media, cfr. C. Mazzaferro, M. Morciano e M. Savegnago: Differential Mortality and Redistribution in the Italian Notional Defined Contribution System, *Journal of Pension Economics and Finance*, 2012). In secondo luogo, con la riforma MF viene formalizzata una regola regressiva di accesso al pensionamento per la quale i lavoratori più ricchi (con una pensione maturata di almeno 2,8 volte l'assegno sociale) possono andare in pensione dai 63 anni, quelli che arrivano almeno a 1,5 volte possono andare a 66 anni, mentre i più poveri devono aspettare fino a 70 anni (a tutte queste età va poi aggiunto l'aumento della speranza di vita). Insomma, la differenza nelle regole di accesso al pensionamento costituisce una formale penalizzazione dei lavoratori più deboli (poveri e/o con carriere discontinue). In effetti, si può calcolare che un lavoratore che guadagna il 50% del salario medio necessiterà di 42 anni di contribuzione per maturare una pensione pari a 1,5 volte l'assegno sociale, cosicché, nella maggioranza dei casi, dovrà aspettare i 70 anni per il pensionamento, laddove un lavoratore che guadagna il 150% della media maturerà in circa 26 anni una pensione pari a 2,8 volte l'assegno sociale, il che gli permetterà di andare in pensione 7 anni prima dell'altro. Di più, dai nostri calcoli emerge un concreto rischio di polarizzazione dei redditi dei pensionati, con una concentrazione fra i pensionati più poveri (nei primi due decili della distribuzione) di pensionati di vecchiaia, laddove, invece, coloro che riusciranno ad accedere alla pensione anticipata saranno distribuiti per la quasi totalità nei decili superiori.

In definitiva, la riforma MF, se appare molto incisiva nell'aumentare l'età di pensionamento, potrà avere successo, e anche coniugare contenimento della spesa e adeguatezza delle prestazioni, solo se aumenterà, rispetto alle previsioni pre-riforma, il numero totale di posti di lavoro e se l'aumento dei tassi di occupazione sulle classi di età più avanzate non ridurrà ulteriormente il tasso di crescita della produttività; in sostanza, se si accompagnerà ad un sostanziale aumento del tasso di crescita economica. La riforma - approvata come "stata in un contesto emergenziale - appare poi molto prescrittiva e potrebbe accentuare alcuni problemi di scarso incentivo alla contribuzione e favorire comportamenti opportunistici che proprio l'adozione del sistema contributivo avrebbe dovuto neutralizzare. Infine, rimangono irrisolti alcuni nodi distributivi che dovranno essere prima o poi affrontati. In sostanza, se la riforma MF è decisa, essa comunque richiederà ulteriori aggiustamenti e adeguate politiche economiche. Il cantiere pensionistico rimane dunque aperto, con le sorti del sistema pensionistico, se possibile, adesso ancor più irrimediabilmente legate alle prospettive di sviluppo del paese.